UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: ESTADO, POLÍTICAS E HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO

WALISSON MAURÍCIO DE PINHO ARAÚJO

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS:

Concepções, Proposições e Disputas.

GOIANIA/GO

2019

sibi
sistema de bibliotecas ufg

PRPG
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

UFG

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **[X] Dissertação** **[ ] Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: Walisson Maurício de Pinho Araújo

Título do trabalho: SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS: Concepções, Proposições e Disputas

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [ ] NÃO1

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Assinatura do(a) autor(a)2

Ciente e de acordo:

Assinatura do(a) orientador(a)2

Data: 20 / 12 / 19

1 Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

2 A assinatura deve ser escaneada.

WALISSON MAURÍCIO DE PINHO ARAÚJO

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS:

Concepções, Proposições e Disputas.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Goiás (UFG), vinculada à Linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Drº Luiz Fernandes Dourado.

GOIANIA/GO
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Araújo, Walisson Maurício de Pinho
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS [manuscrito] : Concepções, Proposições e Disputas / Walisson Maurício de Pinho Araújo. - 2019.
CLXXII, 172 f.

Orientador: Prof. Luiz Fernandes Dourado.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2019.
Bibliografia. Anexos. Apêndice.
Inclui siglas, abreviaturas, tabelas, lista de tabelas.

1. Estado. 2. Sistema Nacional de Educação. 3. Cooperação Federativa. 4. Projeto de Educação. 5. Federalismo. I. Dourado, Luiz Fernandes , orient. II. Título.

CDU 37

Faculdade de Educação

UFG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE 30 ANOS

ATA DA REUNIÃO DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE WALISSON MAURÍCIO DE PINHO ARAÚJO – Aos trinta dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezenove (30/08/2019), às 14h, reuniram-se os componentes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **Luiz Fernandes Dourado**, orientador, doutor em **Educação** pela UFRJ; Prof. Dr. **Erasto Fortes Mendonça**, doutor em **Educação** pela UNICAMP e Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira**, doutor em **Educação** pela USP para, sob a presidência do primeiro, e em sessão pública realizada nas dependências da Faculdade de Educação, procederem à avaliação da defesa da dissertação intitulada: ***"Sistema Nacional de Educação e Projeto de Educação para o país: Concepções, Proposições e Disputas"***, em nível de Mestrado, área de concentração em **Educação,** de autoria de **Walisson Maurício de Pinho Araújo**, discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. A sessão foi aberta pelo presidente da Banca Examinadora, Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado que fez a apresentação formal dos membros da Banca. A palavra, a seguir, foi concedida ao autor da dissertação que, em 20 minutos, procedeu à apresentação de seu trabalho. Terminada a apresentação, cada membro da Banca arguiu o examinando, tendo-se adotado o sistema de diálogo sequencial. Terminada a fase de arguição, procedeu-se à avaliação da defesa. Tendo-se em vista o que consta na Resolução nº 1537/2017 do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC), que regulamenta o Programa de Pós-Graduação em Educação e procedidas às correções recomendadas, a dissertação foi **APROVADA** por unanimidade, considerando-se integralmente cumprido este requisito para fins de obtenção do título de **MESTRE EM EDUCAÇÃO,** pela Universidade Federal de Goiás. A conclusão do curso dar-se-á quando da entrega da versão definitiva da dissertação na secretaria do Programa. Cumpridas as formalidades de pauta, às 18h a presidência da mesa encerrou esta sessão de defesa de dissertação e, para constar, eu, Letícia Duarte Pereira, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação, lavrei a presente ata, que depois de lida e aprovada será assinada pelos membros da Banca Examinadora em três vias de igual teor.

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado
Presidente – PPGE/FE/UFG

Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça
Membro – UnB

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
Membro – UFG

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS:

Concepções, Proposições e Disputas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Goiás (UFG), vinculada à Linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Drº Luiz Fernandes Dourado.

Goiânia, 30 de agosto de 2019.

Banca Examinadora

_____

Professor Drº Luiz Fernandes Dourado
Orientador – Universidade Federal de Goiás (UFG)

_____

Professor Drº Erasto Fortes Mendonça
Examinador Externo – Universidade de Brasília (UnB)

_____

Professor Drº João Ferreira de Oliveira
Examinador Interno Universidade Federal de Goiás (UFG)

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo! Por me proporcionar o acordar diário e me fornecer a força e a fé necessárias para ultrapassar todos os obstáculos. Pela coragem na escolha da direção correta a tomar e por me dar a oportunidade de conhecer tantas pessoas boas e generosas que tem cruzado o meu caminho. Agradeço a Ele todas as vitórias e conquistas alcançadas durante a minha vida.

A minha esposa Flávia Souza, que se intitula como minha maior fã, mas que também é a minha maior crítica e maior companheira de todas as horas. Agradeço especialmente a ela e aos meus filhos Julia e Davi, os três seres humanos que são os maiores presentes que Deus poderia ter me dado nesta vida. Por toda felicidade, carinho, compreensão, apoio, incentivo e dedicação que encontro na minha querida família, especialmente na minha amada mãe, Neide, e no meu amado irmão, Hudson, que sempre farão parte de cada vitória.

Ao meu companheiro, colega de trabalho, amigo da vida e orientador diligente, de incansável gentileza, humanidade, disponibilidade e companheirismo, Luiz Dourado. O seu trabalho é inspirador e sem você nada disso seria possível. Agradeço a confiança em mim depositada e por ter acreditado no meu potencial, não me deixando desistir. Sabe que é muito mais que um orientador, que além de sabedoria e competência, possui uma grande determinação, dinamismo e carisma, que o tornam uma pessoa muito especial e referência para muitos homens e mulheres. Muito obrigado Professor Luiz, por tudo. Este trabalho, no que tem de melhor, tem muito de você.

Ao querido companheiro Carlos Abicalil, outra fundamental referência no tema e na militância pela educação, sempre muito atencioso e disponível. Aos amigos e pessoas que me permitiram anos ricos de trabalho e convivência, oportunidades fundamentais na minha vida, Rosilea Maria Roldi Wille, Flávia Nogueira, Rosa Neide e Binho Marques. Sou grato por toda a caminhada até aqui.

Aos membros de banca, professores seríssimos e diligentes, Dr. João Oliveira e Dr. Erasto Fortes, que colaboraram decisivamente para que este trabalho tivesse maior qualidade e robustez. Foram exigentes, pacientes e também amigos, pessoas pelas quais tenho muita estima e respeito, por me darem oportunidades e proporcionarem um grande aprendizado, pela assistência, apoio e tempo dedicado durante este trabalho.

A todos os amigos, profissionais, chefes e colegas com os quais convivi durante minha jornada profissional que, com palavras, gestos e sabedoria, me proporcionaram diversas oportunidades de aprendizado ao longo de tantos trabalhos realizados em equipe, em conjunto!

A UFG, que me proporcionou a entrega de algo que poderá oferecer a sociedade. Afinal, as conquistas só valem a pena se temos com quem compartilhar.

As pessoas que participaram da pesquisa em nome de suas entidades representadas e aquelas com as quais estive na agenda de instituição do SNE, na pessoa do professor-companheiro Heleno Araújo Filho. Aos professores e colegas de disciplinas.

Também não posso deixar de agradecer a toda a minha família, que sempre me apoiou e me deu condições para caminhar. Agradeço imensamente todas as pessoas que me permitiram chegar onde cheguei. Sem vocês eu não seria nada. É muito bom poder colher os frutos de um trabalho feito com esforço, com muito esforço e seriedade. Meu coração é apenas gratidão!

RESUMO

O Estudo desenvolvido é um esforço de atualização do debate sobre a organização da educação brasileira, sua normatização e as relações com as políticas públicas de educação, na forma de um Sistema Nacional de Educação - SNE com normas de cooperação vinculantes. Tendo por eixo pesquisa documental, em sentido lato, envolvendo levantamento e análise de documentos escritos e orais (entrevistas), a presente pesquisa buscou analisar, pela via da apreciação de conteúdo com o apoio no materialismo histórico-dialético, em que medida as proposições do governo federal (Lula-Dilma) e aquelas materializadas no Legislativo em relação ao SNE guardam relação e coerência com as proposições e concepções constantes dos programas partidários-coalizão de Governo e das Conferências de Educação.

Ao longo do trabalho de pesquisa pode-se perceber uma retomada, com vigor e níveis elevados de institucionalidade, das discussões sobre um Sistema Nacional de Educação, no governo e no Fórum Nacional de Educação - FNE, de forma mais orgânica, e, também, no poder legislativo.

Com o estudo, é possível depreender que as proposições dos Governos Lula e Dilma acerca do Sistema Nacional de Educação, notadamente na forma de um Anteprojeto de Lei Complementar e textos subsidiários guardam importante nível de coerência com os programas partidários e com as Conferências de Educação.

Contudo, os esforços mais coordenados de uma efetiva agenda instituinte foram obstaculizados com as alterações de rumo no Governo Federal, decorrentes do impedimento da presidenta democraticamente eleita.

Estes conteúdos e os processos de construção recente que mobilizaram entidades representativas do campo educacional (no FNE), em relação dialética com o governo, expressam um importante ativo político que pode impulsionar a retomada das discussões no Congresso Nacional.

Palavras-chave: Estado, Sistema Nacional de Educação, cooperação federativa, projeto de educação, federalismo.

ABSTRACT

The study developed is an effort to update the debate on the organization of Brazilian education, its standardization and the relations with public education policies, in the form of a National Education System - SNE with binding cooperation norms. Taking as its focus documentary research, in a broad sense, involving the survey and analysis of written and oral documents (interviews), this research aimed to analyze, through content appreciation with the support of historical-dialectical materialism, to what extent federal government (Lula-Dilma) and those embodied in the Legislative in relation to the SNE are related and consistent with the propositions and conceptions contained in the party-coalition government programs and the Education Conferences.

Throughout the research work we can see a resumption, with vigor and high levels of institutionality, of discussions about a National Education System, in government and in the National Education Forum - FNE, more organically, and also in the legislative power.

With the study, it is possible to understand that the propositions of the Lula and Dilma Governments about the National Education System, notably in the form of a Draft of complementary law and subsidiary texts maintain important level of coherence with the party programs and the Education Conferences.

However, the more coordinated efforts of an effective instituting agenda were hampered by changes in direction in the Federal Government, stemming from the impediment of the democratically elected president.

These contents and the recent construction processes that mobilized representative entities of the educational field (in FNE) in dialectical relationship with the government, express an important political asset that can drive the resumption of discussions in the National Congress.

Keywords: State, National Education System, federative cooperation, education project, federalism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – 3.3.6: Principais eventos na agenda recente de instituição do SNE 104-105
Quadro 2 – 4.1.2: Agenda “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”. 120
Quadro 3 – Propostas formalizadas: Impulsos para a instituição do SNE 149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – 4.2: Subtemas fundamentais para a instituição do SNE 137
Tabela 2 – 4.2: Principais obstáculos para aprovação da matéria 137-138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
AEC-BR	Associação de Educação Católica do Brasil
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CBT	Confederação Brasileira dos Trabalhadores
CFE	Conselho Federal de Educação
CN	Congresso Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEC	Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Industria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONEC	Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONED	Congresso Nacional de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CONSEB	Conselho de Secretários de Educação do Brasil
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FBP	Frente Brasil Popular
FENEN	Federação Nacional de Estabelecimentos Particulares de Ensino
FMI	Fundo Monetário Intermacional
FNCE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FNE Fórum Nacional de Educação

FNPE Fórum Nacional Popular de Educação

FORUM Fórum Nacional de Educação na Constituinte Defesa do Ensino Público e Gratuito

FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio

FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC Ministério da Educação

MIEIB Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MS Movimentos Sociais

MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PLP Projeto de Lei Complementar

PNE Plano Nacional de Educação

PNPS Política Nacional de Participação Social

PROIFES Federação de Sindicatos de Professores (as) de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico

PFL Partido da Frente Liberal

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PR Partido Republicano

PRP Partido de Representação Popular

PPS Partido Popular Socialista

PSD Partido Social Democrático

PSP Partido Social Progressista

PT Partido dos Trabalhadores

ONG Organizações não governamentais

RMR Região Metropolitana do Recife

SASE Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEB Secretaria de Educação Básica

SENAC Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI	Serviço de Aprendizagem Industrial
SIMEC	Sistema Interno de Monitoramento e Controle do MEC
SNE	Sistema Nacional de Educação
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Sumário

1 INTRODUÇÃO 17

1.1 Objeto de Estudo e contexto do pesquisador 17

1.2 Concepções, princípios metodológicos e sujeitos da pesquisa 19

1.3 Organização e Estrutura da Dissertação 26

2 CAPÍTULO I - ESTADO, POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) 28

2.1 Estado em Gramsci: elementos conceituais para a discussão sobre um SNE entendido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade 28

2.1.1 Estado ampliado em Gramsci: aproximações possíveis para sustentar as relações Estado e sociedade na construção da agenda do SNE 29

2.2 O SNE e a disputa entre projetos em perspectiva histórica 35

2.2.1 O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e os imperativos de um projeto nacional de educação 36

2.2.2 O debate Constituinte (1988) e durante a elaboração da nova LDB 38

2.2.2.1 Anotações sobre industrialização, Estado de Bem-Estar Social e crise fiscal 39

2.2.2.2 Descentralização e desconcentração 41

2.2.2.3 Transição democrática: rearranjo de forças e mobilizações nacionais. 42

2.2.2.4 O processo da Constituinte e a Educação 44

2.2.2.5 O movimento das representações dos gestores estaduais e municipais: embriões do CONSED e da UNDIME reagem à centralização na/da União. 47

2.2.2.6 Anotações sobre a conformação de proposições educacionais e a Nova LDB 50

2.2.2.7 Uma tentativa de síntese: avanços e retrocessos, disputas e possibilidades 53

2.2.3 Os obstáculos para instituição do SNE em perspectiva: apontamentos para o presente 55

3 CAPITULO II - O REGIME FEDERATIVO E O SNE: CENTRALIDADE, TENSÕES E DISPUTAS 59

3.1 Programas de Governo (2002-2014) e Sistema Nacional de Educação (SNE): aproximações possíveis 66

3.1.1 Programa de Governo 2002 "Coligação Lula Presidente": Uma escola do Tamanho do Brasil 70

3.1.2 Programa de Governo 2006: "Lula de novo com a força do povo" 71

3.1.3 Programa de Governo 2010: "Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira" *72*
3.1.4 Programa de Governo 2014 "Mais Mudanças, Mais futuro" *74*
3.2 Conferências Nacionais de Educação e mobilizações nacionais: o debate sobre o SNE ganha centralidade..... 76
3.3 Novos passos relevantes (e/ou sinuosos) para a concretização de propostas incidentes sobre a organização do SNE 87
3.3.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a agenda sistêmica: coordenação, cooperação e organização da articulação federativa *87*
3.3.2 Destaques antecedentes e recentes na organização do SNE: passos para a regulamentação do instituto jurídico-normativo..... *89*
3.3.3 A criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE): o MEC se organiza para articular um SNE *92*
3.3.4 O debate e a aprovação de um PNE, referência de gestão e de mobilização da sociedade, articulador do SNE *96*
3.3.5 Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE): um atalho que promoveu produção, consensos e dissensos..... *99*
3.3.6 Uma síntese: diversidade de estratégias e falta de consenso nos encaminhamentos sobre uma proposta de SNE (2007-2015) *103*
4 CAPITULO III - SISTEMA NACIONAL E PROJETO DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO NO PAÍS: AVANÇOS E RECUOS 106
4.1 A materialização de propostas sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE) no contexto do Governo Federal, suas tensões, divergências e convergências 106
4.1.1 Os Planos Plurianuais dos períodos de Governo: expressando a agenda instituinte do SNE *106*
4.1.2. A construção e a apresentação de um diploma legal sobre a regulamentação da cooperação federativa e a instituição do SNE: uma resposta compatível e congruente..... *117*
4.2 Fatores, motivadores e atores influenciando: as percepções de lideranças sobre a agenda de instituição do SNE 133
4.3 O debate no legislativo: discussões estruturantes ou reformas pontuais? 139
4.3.1 O PL 8.035/2010 – Novo Plano Nacional de Educação..... *139*
4.3.2 PLP 15/2011 – Deputado Felipe Bornier *141*

4.3.3 PL nº 5.519 – Paulo Rubem Santiago 144
4.3.4 PLP nº 413/2014 – Ságuas Moraes 146
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 158
APÊNDICE 170
ANEXOS 172

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objeto de Estudo e contexto do pesquisador

Esta pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Goiás (UFG), vinculada à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, delimitou como objeto a agenda de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o exame das concepções relativas ao SNE constantes nos programas de governo e nos documentos finais das Conferências de Educação, vis-à-vis aquelas materializadas no âmbito do governo federal, no período 2003-2016. De maneira concreta, a presente pesquisa buscou analisar, pela via da apreciação de conteúdo com o apoio no materialismo histórico-dialético, em que medida as proposições do governo federal (Lula-Dilma) e aquelas materializadas no Legislativo em relação ao SNE guardam relação e coerência com as proposições e concepções constantes dos programas partidários-coalizão de Governo e das Conferências de Educação.

A opção metodológica no corte temporal 2003-2016 se dá em função de ser um período governamental iniciado sob liderança do primeiro operário eleito como Presidente da República e que, do ponto de vista programático, inicia um período caracterizado pela gestão de governos de tipo progressista, cuja coalização é liderada por um partido político "dos trabalhadores", com viés social acentuado e que se propõe, programaticamente, lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, orientação estratégica que destaca a educação como central. Esta visão de mundo e de sociedade se apresenta como distintiva para sustentar uma análise processual sobre o tema do SNE e suas dimensões fundantes. Os programas partidários, neste período, dedicam atenção ao tema educacional e à organização da educação sob uma perspectiva sistêmica, na forma de um SNE, razão que também sustenta o corte temporal proposto.

Neste sentido, também a compreensão do processo de elaboração sobre o SNE neste período, que envolve formulações programáticas e proposições no governo ao longo do período, permite entendimento sobre os resultados. Como sinalizado por Saviani (1987), quando destaca que esclarecer o significado do produto implica examinar o modo como ele foi produzido. Trata-se, portanto, em alguma medida, de um esforço para reconstruir a gênese da construção das propostas sobre SNE na perspectiva de não perder a "possibilidade de iluminar a compreensão do produto pela via do exame do modo como foi produzido" (Saviani, 1987, p.17). O modo como foi produzido e as referências antecedentes, obviamente.

Ora, os desafios para a garantia do direito à educação com qualidade social em uma sociedade como a brasileira em que a organização federativa é marcada por processos de centralização, descentralização e desconcentração, fragmentação, clientelismo e por históricas disputas de concepções sobre educação (que produzem e/ou reforçam desigualdades), demandam um Sistema que articule estruturas e componentes para tal finalidade.

A pesquisa foi realizada por ator que, servidor público concursado do Ministério da Educação (MEC) desde o ano de 2005, vem acompanhado a discussão das últimas Conferências de Educação e, no Governo Federal, atuou como coordenador-geral e assessor especial, notadamente, na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), vocacionada a empreender esforços para a instituição do SNE e para o aperfeiçoamento da cooperação federativa, desde sua criação (em 2011) até o ano de 2016, quando ocorreu o impedimento da Presidenta da República, Dilma Rousseff.

A partir do ano de 2017, passo a atuar na Câmara dos Deputados, na assessoria técnica da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo entre as tarefas fundamentais acompanhar as discussões e proposições legislativas do campo educacional, particularmente no âmbito da Comissão de Educação (CE) daquela Casa.

A execução do trabalho de pesquisa e suas condições de viabilidade foram, em alguma medida, facilitadas pelo fato de o pesquisador estar imerso nas discussões sobre a matéria pelo menos nos últimos 6 (seis) anos, acumulando o estudo da literatura e sobre as proposições que envolvem o SNE e, também, transitar e discutir com pessoas que acumulam importante experiência intelectual e prática no campo de estudo.

O desenvolvimento da temática foi reforçado, também, pela condição de ter sido Secretário Executivo do Fórum Nacional de Educação (FNE), entre os anos de 2015 e 2017, outro espaço estratégico de compreensão das nuances da proposição relativa ao SNE e das disputas programáticas e de projetos que lhe são subjacentes. Em seguida, com a reconfiguração unilateral do FNE imposta pelo Governo Temer, sob a Gestão de Mendonça Filho[1],Ministro de Estado da Educação no período de12 de maio de 2016 a 6 de abril de 2018, passo a colaborar, a partir do ano de 2017, na condição de Secretário Executivo, com o recém-criado Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), espaço alternativo e de resistência constituído pelas entidades nacionais do campo educacional.

[1] Uma boa síntese da restrição imposta ao Fórum Nacional de Educação (FNE) quanto ao exercício de sua responsabilidade na condução, organização e coordenação da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2018 pode ser encontrada no editorial "MEC E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL: O FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO" disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00271.pdf

1.2 Concepções, princípios metodológicos e sujeitos da pesquisa

No contexto investigativo proposto, pretendeu analisar a agenda de instituição do SNE à luz das relações políticas mais amplas e formulações programáticas, sempre considerando as relações de poder e de dominação, bem como as disputas de concepções sobre educação que se estabelecem na sociedade. Ou seja: a política educacional como componente de um conjunto mais amplo e os embates na discussão e tramitação de proposições atinentes ao SNE.

Outro conceito central e que precisa ficar devidamente demarcado é o relativo à educação. Em linha com Dourado, para efeitos do presente trabalho, [...] "a educação é entendida como prática social e, portanto, como política pública, caracterização que implica a compreensão da arena educação como campo de disputas de projetos providos de historicidade". (DOURADO, 2006, p. 283).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 1º, também reforça a concepção de educação que permeia o presente trabalho:

> Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996, art. 1º).

Como prática social e política pública, a educação abarca, envolve uma dimensão intelectual, de cultura geral, o desenvolvimento físico e o aprendizado e, indissociavelmente, a integração entre ensino, trabalho e cidadania[2]. Este conceito de educação se articula a princípios inafastáveis na organização de um Sistema: educação pública para todos e educação gratuita, laica, de responsabilidade do Estado. Vejamos o que delimita a carta do 4º Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado no período de 23 a 26 de abril de 2002, ano em que ocorre a eleição que consagra presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva:

> (...) a educação é um direito fundamental, universal, inalienável e constitui um dever do Estado. (...) a educação é entendida como um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, preparando as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país. Ao Estado cabe a responsabilidade de assegurar e a cada cidadão o direito de exigir educação de qualidade social, igualitária e justa. O Estado para isso deverá munir-se de órgãos e estratégias, eficientes e transparentes, para cumprir seu dever, atribuído pela própria Constituição Federal (CARTA do 4º CONED, 2002).

[2] Conforme o art. 205 da Constituição Federal de 1988, "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. Acesso em 2019.

A ideia de qualidade social deve ser base do conceito de educação que sustenta o SNE, a saber:

> A qualidade social, conceito originário do Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, implica prover educação com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população, tendo como valores fundamentais a solidariedade, a justiça, a honestidade, o conhecimento, a autonomia, a liberdade e a ampliação da cidadania. Como consequência, alcançaremos a inclusão social, por meio da qual todos os(as) brasileiros(as) tornar-se-ão aptos(as) ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um, da comunidade e da sociedade onde vivem e trabalham. A educação, nessa perspectiva, dirige-se ao ser humano integral, considerando todas as dimensões de sua relação com o mundo (Ibid.).

A ideia de qualidade social nos empresta lente analítica para os conteúdos do SNE, portanto. Na mesma direção, apropriei uma concepção dialética de educação que "baseada na análise concreta das relações existentes no trabalho, sustenta que o processo de emancipação do homem é, antes de tudo, econômico, histórico e não espiritual" (GADOTTI, 1995, p. 57). O trabalho é princípio educativo e a hegemonia essência da relação pedagógica.

Ancorada em uma abordagem qualitativa, perpassada pela análise de conteúdo como forma de tratamento e pelo materialismo histórico-dialético, procedi às análises de formulações programáticas sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE) e suas interconexões com as proposições no/do Governo Federal (2003-2016) e Congresso Nacional problematizando aspectos relativos ao Estado, à sociedade, às políticas de educação e à organização federativa brasileira, explorando componentes centrais de compreensão do tema, condensando-os, descrevendo-os e analisando-os criticamente. São conceitos centrais na presente proposição, em resumo, federalismo, democracia, participação, educação pública de qualidade social, relações federativas, ideologia e programa de governo, avaliação formativa e responsabilização participativa, pactuação, gestão democrática entre outros.

A análise das convergências e tensões, maiores ou menores vinculações das formulações sobre o SNE aos programas de governo propostos, as proposições e disputas desencadeadas no Congresso Nacional, bem como as concepções dos atores que se movem no cenário educacional, especialmente nas Conferências de Educação, são, portanto, elementos que suscitam investigação no debate educacional contemporâneo.

Consideradas as questões da seção anterior, como questões centrais do estudo foram propostas as seguintes problematizações:

- Em que medida as proposições de governo federal (Lula-Dilma) em relação ao Sistema Nacional de Educação (SNE) guardam relação e coerência com as

proposições e concepções constantes dos programas partidários-coalizão e das Conferências?

- Que proposições e disputas são desencadeadas no Congresso Nacional sobre o SNE no período de 2003 a 2016?

Busquei, como objetivo geral, analisar em que medida as propostas sobre o SNE gestadas ao longo do governo federal (Lula-Dilma, período 2003-2016) se articulam às formulações programáticas e das Conferências de Educação, explorando, ainda, divergências e tensões intragovernamentais e possíveis níveis de diluição de diretrizes na concretização de uma proposta de governo sobre o Sistema Nacional de Educação, formalizada em maio de 2016, nos estertores do *impeachment* de 2016, na forma de um Anteprojeto de Lei Complementar[3].

Entre os objetivos específicos demarcados para orientar a condução da pesquisa assinala-se:

1. Analisar as concepções e propostas sobre o SNE (e seus dispositivos), constantes dos programas partidários, e sua materialização nas proposições de governo no período 2003-2016.
2. Analisar as proposições do Congresso Nacional, apresentadas entre 2003 e 2016 com ênfase nas formulações e tramitações atinentes ao SNE.
3. Analisar as formulações das Conferências nacionais de educação (CONAE) com ênfase nas formulações mais objetivas atinentes aos conceitos e componentes centrais relativos ao SNE.
4. Analisar as proposições oriundas da SASE-MEC, sua intersecção com o FNE, em termos de suas concepções e posições, comparando-as à luz das formulações programáticas-partidárias e das Conferências.
5. Identificar e caracterizar, fatores, motivadores e atores que influenciaram as discussões sobre o SNE no período (2003-2016).
6. Analisar conteúdos da proposta de SNE do governo federal, Conferências e Congresso Nacional, considerando dimensões tais como princípios, finalidades

3 A marcação acerca da necessidade de uma Lei complementar possui duas ancoragens: (1) há expressa exigência de lei complementar por força do disposto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, que exige edição de lei complementar para tratar da competência comum dos entes federativos na normatização vinculante da cooperação em educação. É uma Lei complementar que deve explicar, desdobrar tal disposição, portanto. (2) o quórum de aprovação: também merece ser destacado em tal contexto já que a cooperação federativa em educação deve expressar um efetivo e vinculante pacto permanente (a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal), a ser assumido pelos dirigentes de forma "compulsória", para o qual, ademais, se exige maioria absoluta para aprovação do correspondente diploma legal. Esta normatização deve ser, também, resultante de um necessário amplo consenso, já que é matéria tão complexa. Assume-se, também, em alguma medida, a tese de superioridade da lei complementar em relação à lei ordinária, que prescinde de quórum qualificado.

gerais e conceitos, estrutura, organização e funcionamento, parâmetros de qualidade, entre outros.

7. Descrever as principais disputas e controvérsias, distinguindo concepções que corroboram para o fortalecimento do Estado e a defesa de uma educação pública, gratuita, laica, inclusiva, de qualidade social, marcada pela cooperação entre os entes federativos, daquelas que não.

O quadro de análise proposto considera aquilo que denomino formulações programáticas em relação ao tema do SNE. Para tanto, tomo como referência aquelas concepções e proposições dos programas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentados junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e aqueles disponíveis em seus arquivos institucionais, dos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014, bem como os documentos finais das duas Conferências Nacionais de Educação realizadas entre 2010 e 2014.

A congruência/convergência de tais formulações é tomada a partir das proposições tornadas públicas pelo MEC, especialmente na forma de Anteprojeto de Lei Complementar, como dito, apresentado em maio de 2016, problematizando se e em que medida convergem para o fortalecimento do Estado e do direito à educação pública e de qualidade, com participação social e cooperação federativa, dimensões centrais de um SNE. Avalio que o PLP expressa a síntese daquilo que o Governo Federal foi capaz de produzir, em sua interação com a sociedade (FNE). Também não se prescindiu da análise de instrumentos de planejamento e gestão de governo, tais como os Planos Plurianuais e Mensagens Presidenciais, que trazem consigo importantes repercussões sobre o que foi proposto e o realizado pelo Governo Federal sobre o tema.

Importa destacar que para a apreciação dos Programas das Coligações presidenciais, duas referências fundamentais foram utilizadas para as análises. A consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão máximo da Justiça Eleitoral, responsável direto pela administração do processo eleitoral, que se deu pelo portal eletrônico, no campo específico relativo às eleições realizadas[4]. Vale ressaltar que o portal disponibiliza informações sobre candidaturas das eleições desde 1994, em formatos diferentes.

Complementarmente, pode-se localizar com maior facilidade e organização o conjunto de Programas de Governo apresentados pelas coligações presidenciais lideradas pelo Partido dos Trabalhadores diretamente no Centro Sérgio Buarque de Holanda de Documentação e

[4] Disponível em: http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/partido-dos-trabalhadores. Acesso em 2018 e 2019.

História Política (CSBH), mantido pela Fundação Perseu Abramo. O CSBH dedica-se à preservação e organização do arquivo histórico do Partido dos Trabalhadores e divulga seus programas, projetos e publicações vinculados a sua história. Importante destacar que os programas disponibilizados no portal da Fundação Perseu Abramo são os documentos de referência, em última instância, por seu caráter mais detalhado e terminativo.

O esforço de interpretação foi feito por meio da análise acurada dos textos e documentos de referência e de análise de conteúdo, que sustentou intuições, pontos de partidas e as interpretações mais definitivas. As diferentes fases da análise do conteúdo podem ser organizadas em três polos cronológicos, a saber (BARDIN, 1977, p. 95):

1. a pré-análise;
2. a exploração do material;
3. o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A primeira fase colaborou na organização dos documentos e textos que mereciam análise e apropriação, reforçando o delineamento dos objetivos e hipótese do estudo, com características mais abertas e flexíveis. Foi estabelecido contato com textos que conformaram as impressões e orientações principais da pesquisa.

Em relação à base de referência, a expressão "Sistema Nacional de Educação" consultada no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por exemplo, retornou 118 referências. Aplicado o filtro "Ciências Humanas" como grande área de conhecimento, o universo foi de 60 proposições, a maior parte com escopo centrado em algum tema específico de educação. No Portal de Periódicos, o retorno à consulta pela expressão retornou 115 referências, sendo os destaques dados à Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Dermeval Saviani e Luiz Fernandes Dourado, bases fundamentais para as discussões processadas. A este conjunto somam-se referências acumuladas na SASE e outras fontes, como a Câmara dos Deputados e o portal do FNE.

Este conjunto analítico colaborou na demarcação das dimensões centrais de análise acerca do SNE: a delimitação do escopo da proposta; a definição de SNE/Cooperação; Diretrizes/Princípios; Objetivos da Cooperação e da Colaboração; Papeis dos Entes Federativos; Órgão(s) de Coordenação; Conselhos e Fóruns de Educação; Instância(s) Interfederativa(s); Conferências de Educação; Plano Nacional de Educação e Planos subnacionais; Sistemas de Avaliação e Financiamento. A exploração do material e o tratamento dos resultados consideraram a recorrência de temas e sua profundidade nos textos justapostos,

redundando na construção de sínteses e resultados preliminares em movimentos interpretativos sobre o tema. As afirmações sobre as dimensões de análise foram as unidades de significação utilizadas para cumprimento dos objetivos da pesquisa, ou seja, foram tomados como "núcleos de sentido" (BARDIN, 1977, p. 105). Ou seja, trabalhei fortemente, como roteiro de intepretação e análise, com a palavra, o texto e seu contexto, que permitiu, de forma mais prática e objetiva, guiar as leituras e produzir inferências sobre os conteúdos, "cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido" (ibid.). Sobre a proposta, base de análise temática, o PLP apresentado pela SASE (e seu contexto de elaboração), é a referência principal.

A coleta de dados e informações de base foi possível:

a. por meio de consultas legislativas junto ao sistema da Câmara dos Deputados e toda a tramitação que envolve Projetos de Lei sobre o SNE/regulamentação da cooperação federativa;
b. por meio de consultas aos portais pne.gov.br e fne.mec.gov.br, mantido pelo MEC;
c. por meio de consultas junto ao portal da Fundação Perseu Abramo (FPA), vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT);
d. por meio de entrevistas junto a dirigentes de entidades representativas do campo educacional, com base em roteiro semi-estruturado, cujo conteúdo foi gravado e degravado.

No caso das entrevistas realizadas para a pesquisa, foram consideradas entidades nacionais do campo educacional: 1. Entidades com atuação em temas e dimensões fundantes da organização do SNE: representações acadêmicas, sindicais e estudantis e; 2.que preferencialmente, compuseram o Grupo de Trabalho Temporário do Sistema Nacional de Educação (GTT SNE)[5], do Fórum Nacional de Educação (FNE). Tais representatividades estiveram mais imersas nas discussões de conteúdo de uma proposta sobre o tema e seus aspectos conjunturais e contexto de formulação.

Com base em tais critérios de escolha, foram encaminhadas tentativas de agendamento com 15 (quinze) entidades. Ao fim, o roteiro foi trabalhado com 10 (dez) dirigentes de entidades

[5] O Grupo de Trabalho constituído pelo Fórum Nacional de Educação foi coordenado pelo Presidente da ANPAE, Dr. João Ferreira de Oliveira. A decisão para a constituição do GTT SNE se deu sob a orientação estratégica do professor Heleno Araújo, da CNTE, coordenador geral do FNE para o período 2014-2018.

(presidentes/as ou coordenadores/as, majoritariamente) a saber: ANPED, CNTE, CONTEE, CAMPANHA, REDESTRADO, UNE, ABDC, UBES, ANFOPE e CEDES. As entrevistas foram realizadas em maio de 2018, durante a realização da CONAPE e ao longo do segundo semestre de 2018[6].

Reunidas as proposições e documentos centrais, produzi quadros de referência/comparativos para explorar dimensões centrais na formulação sobre SNE, que foram sendo consolidadas a partir do aprofundamento das análises e da apropriação da literatura, pela via da análise crítica dos seus conteúdos e das transcrições das entrevistas realizadas, a partir dos objetivos propostos na pesquisa.

Feito um mapeamento geral sobre os principais trabalhos realizados a respeito do SNE, textos e formulações legislativas, bem como realizada escuta junto aos representantes de entidades nacionais do campo educacional, foi possível consubstanciar as análises empreendidas sobre o tema, consultados autores com notória contribuição à temática da pesquisa, a exemplo, como já demarcado, Abicalil (2010, 2012, 2013, 2014), Abrucio (2010, 2012), Araujo e Neves (2010, 2012, 2017), Cury (2006, 2007, 2008, 2010), Dourado (2006, 2007, 2009, 2011, 2013, 2016, 2018), Oliveira (2010), Saviani (2010), entre outros.

Documentos e publicações institucionais sobre o tema também foram explorados, assim como os programas de governo apresentados, conforme já aludido, que, em conjunto, representaram os subsídios fundamentais para as reflexões e ponderações sobre o tema, os seus caminhos de construção recente, bem como os desafios que podem ser assinalados em torno de sua materialização legal nos próximos períodos.

Desta forma, pude analisar em que medida as propostas sobre o SNE gestadas no governo federal (Lula-Dilma) se harmonizam às formulações programáticas e das Conferências de Educação, explorando divergências e tensões intragovernamentais, lançando luz sobre contradições, limites e possibilidades relativas à agenda de instituição de um SNE, sem prescindir de análise sobre a tramitação da temática no Congresso Nacional e as disputas decorrentes sobre o SNE.

Assim, o trabalho de pesquisa pretendeu assentar em que medida houve alinhamento das proposições de governo em relação ao SNE, e, a partir do conjunto analítico, atualizar os impasses e desafios para sua institucionalização, especialmente pós-impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

[6]A realização das entrevistas consumiu cerca de 30 horas, sendo estimado este tempo, consideradas a preparação do roteiro, a aplicação, a transcrição e a leitura crítica. A construção de quadros comparativos e figuras absorveram cerca de 80 (oitenta) horas.

1.3 Organização e Estrutura da Dissertação

O trabalho está organizado em introdução e capítulos aos quais se somam as Considerações finais.

O **Capítulo I**, Estado, Política de Educação e Sistema Nacional de Educação (SNE), problematiza conceitos centrais do pensamento gramsciano relativos ao Estado em suas interconexões com as forças vivas da sociedade, para criar um quadro geral de reflexão no qual se possa analisar as relações sociedade civil e política na conformação de hegemonias. A compreensão sobre o SNE envolve as relações Estado e sociedade e, deste modo, as reflexões que são desenvolvidas no capítulo colaboram para a compreensão do SNE e sua organização no contexto federativo brasileiro, que também se busca problematizar. Apresenta ainda, uma breve reconstituição histórica sobre as contribuições do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), o debate Constituinte (1986-1988) e em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (1988-1996), oportunidades em que articulações coletivas, Conferências e outros movimentos da sociedade reposicionaram o debate sobre educação, relações federativas e as repercussões sobre o Estado brasileiro, tendo por centralidade os requerimentos por uma organização sistêmica da educação no país.

O **Capítulo II,** Regime Federativo e o SNE: centralidade, tensões e disputas**,** analisa como as discussões atinentes ao SNE e seus elementos constituintes são traduzidos nas formulações programáticas do Partido dos Trabalhadores (PT), por meio das coligações que liderou ao longo das eleições dos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014. Considera, também, as deliberações das Conferências Nacionais de Educação (com maior nível de institucionalização ao longo de tais governos), fundamental referência analítica. Também analisa como inúmeras iniciativas, de atores governamentais, do legislativo e outros atores políticos, se aproximam (e ou se distanciam) de tais proposições, colaborando dialeticamente, na concretização de uma proposta de SNE.

O **Capítulo III**, Sistema Nacional e projeto de estado para a educação no país: avanços e recuos, se debruça na análise histórico-dialética relativa à materialização de propostas de SNE na esfera federal, empreendendo especial atenção analítica em relação aos Planos Plurianuais, ao processo de construção da proposta do Fórum Nacional de Educação (FNE) e do Anteprojeto de Lei Complementar conformado pela SASE/MEC e suas interconexões com as propostas programáticas das candidaturas e das Conferências, bem como apreender a tramitação do tema do SNE na Câmara dos Deputados. Para conformar o quadro analítico, também foram analisadas as entrevistas de atores representativos do campo educacional.

Nas Considerações Finais ratifico a importância da retomada do tema, a coerência dos acúmulos produzidos sobre o SNE e a regulamentação da cooperação federativa em educação no período de referência, em face dos programas de governo e das formulações das Conferências, oportunidade em que se constata, também, a consolidação de importantes ativos políticos nas formulações do PPA e nos textos em forma de lei (seja a proposta de lei complementar do FNE, seja o Anteprojeto de Lei Complementar do governo), importantes bases para as mobilizações da sociedade em torno do tema e avanços na regulamentação do SNE.

2 CAPÍTULO I - ESTADO, POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)

2.1 Estado em Gramsci: elementos conceituais para a discussão sobre um SNE entendido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade

É necessário buscar alguns referenciais conceituais que auxiliem na compreensão das relações entre Estado e sociedade na garantia do direito e na construção de consensos. Como sinalizado anteriormente, relações hegemônicas são pedagógicas e o rumo dado à educação é uma estratégia política. A conformação e o controle do Sistema de Educação é um momento, importante na luta de classes, já que o Estado vai interferindo para impedir ou fazer avançar agendas, ou ainda vai contribuindo na interpretação da realidade. Pensar em um SNE, implica pensar na intersecção sociedade política com a sociedade civil. Conceitualmente, a ideia de Sistema implica o estabelecimento de relações crescentemente (ou ao menos potencialmente) amalgamadas, consequentes e articuladas em torno de um projeto, de uma vontade coletiva e de um horizonte estratégico. Sobre o SNE, sua concepção articula os polos Estado e sociedade invariavelmente. O SNE, hodiernamente, é entendido como

> Expressão institucional do **esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação**, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o País (BRASIL, CONAE, 2010, p. 24, grifo nosso).

Conforme o Documento final da CONAE (2014), o SNE é entendido, por sua vez como

> Expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, terá como finalidade precípua a garantia de um padrão mínimo de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas, bem como em instituições que desenvolvam ações de natureza educacional, inclusive as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar[7], as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. (BRASIL, CONAE, 2014, p.21).

Nessa direção, o SNE assume um papel de

> Articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um (BRASIL, CONAE, 2010, p.22).

[7] Avaliamos que a referência ao ensino militar na definição mais abrangente do SNE importa na consideração desta realidade no contexto da formação vocacionada para carreiras militares, jamais como modelo válido para a educação escolar básica.

2.1.1 Estado ampliado em Gramsci: aproximações possíveis para sustentar as relações Estado e sociedade na construção da agenda do SNE

No contexto do presente trabalho de pesquisa o referencial gramsciano é central, no tocante à compreensão de Estado, do que aquele que tem na vida concreta dos indivíduos sociais a sua base explicativa e de configuração, sempre condicionada pelo modo de produção capitalista e suas formas de produção e reprodução. Ora, são relações reais que configuram o poder do Estado.

Gramsci dedica em seus escritos enorme atenção para as discussões atinentes ao conceito de Estado, suas configurações e interconexões com as dinâmicas do capitalismo e da luta de classes. Gramsci deixa claro seu ponto de partida ao afirmar que o Estado é a expressão da situação econômica, alinhado com a tradição marxista. Contudo, sua teorização ressalva que a concepção do Estado segundo a função produtiva das classes sociais não pode ser aplicada de forma linear (GRAMSCI, 1999, p. 427). Além de já indicar uma percepção mais ampla acerca da história e da concepção do Estado, suas reflexões também introduzem e enfatizam o papel dos intelectuais, como eixo central na sua conformação, entre outras dimensões.

Produz, portanto, reconhecendo as bases conceituais fundamentais da tradição marxista, outrossim, para além de tal arcabouço teórico (apropriando o Estado como expressão da situação econômica), para além das relações lineares e determinadas de meio e fim. Gramsci assume que o Estado tende a assumir e manter certo tipo de civilização e de cidadão e, também, tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros (elementos da superestrutura). "Na realidade o Estado deve ser concebido como "educador" na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização" (GRAMSCI, 1999, p. 28). Trata-se de importante demarcação que melhor contextualiza os diferentes momentos de conformação do Estado em um processo de mudança.

Para Gramsci (2001) o Estado é um dos "dois grandes 'planos' superestruturais":

> Por enquanto, podem-se fixar dois grandes "planos" superestruturais: o que pode ser chamado de "sociedade civil" (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como "privados") e o da "sociedade política ou Estado", planos que 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". Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2001, p. 20-21).

A partir de tal sinalização, posso indicar, para efeito de compreensão, que a sociedade civil tem a ver com a construção da hegemonia política e cultural de um grupo social, identificado com o "autogoverno" e, de forma indissociável, a sociedade política é a expressão

do aparato governamental e sua dimensão coercitiva, em sentido estrito. Para Gramsci (2007, p. 244), "na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) ". Fica clara a compreensão de Estado, em sentido orgânico, articulando diferentes planos ou momentos, de forma mais ampla e dialética. Para o autor, na realidade concreta, sociedade civil e Estado se identificam na fase de hegemonia ético-política (GRAMSCI, 2007, p. 47).

A dinâmica de conformação do Estado supõe a relação domínio-direção, conferindo central papel aos intelectuais que possuem a função de organizar a hegemonia social de um grupo, sem prescindir, no processo de transformação da sociedade, em um estágio anterior, de maior acionamento ao aparelho de coerção. Gramsci (2002) demarca que:

> 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 também "dirigente". (GRAMSCI, 2002, p. 62-63).

Gramsci (2005b) problematiza o conceito de Estado, portanto, habitualmente entendido como sociedade política, ditadura ou aparelho coercitivo e não como equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil, isto é, como hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional. Destaca, ainda, que é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais, justamente pelas suas funções fundamentais no quadro dirigente de uma nova sociedade, organizativas e conectivas. Estado, portanto, "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, 2007, p. 231).

Na Carta de 7 de setembro de 1931, o autor italiano lega-nos importante reflexão-síntese (crítica) acerca do conceito de Estado e a relação deste com os intelectuais e com o processo de hegemonia. Para Gramsci (2005b), o conceito de Estado (restrito):

> É entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operamos intelectuais (Ben. Croce, por exemplo, é uma espécie de papa laico e é um instrumento muito eficaz de hegemonia, ainda que vez por outra possa divergir deste ou daquele governo, etc.). (GRAMSCI, 2005b, p.84).

Trata-se, assim, de sinalização em reconhecimento de que as tensões e contradições mais agudas da luta de classes não encontram exclusivas e exaustivas explicações tão somente

na dimensão da estrutura econômica e dos conflitos tradicionais, dando espaço para outros planos explicativos para/na configuração do Estado.

Gramsci, assim, reconhece as bases fundamentais explicativas do fenômeno Estado, advogando a necessidade de considerar as condições conjunturais e históricas de cada realidade e seu estágio de desenvolvimento, sem desconhecer, reitero, a base fundamental a que se vincula, a saber, o mundo econômico, o sistema de produção. Para Gramsci (1999):

> A concepção do Estado segundo a função produtiva das classes sociais não pode ser aplicada mecanicamente à interpretação da história italiana e europeia desde a Revolução Francesa até todo o século XIX. Embora seja certo que, para as classes fundamentais produtivas (burguesia capitalista e proletariado moderno), o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assuma o aspecto de um esquema simples e óbvio à primeira vista. (GRAMSCI, 1999, p. 427).

Entre as importantes contribuições de Gramsci na compreensão do Estado está, portanto, a apropriação mais ampla do conceito que considera, entre outros aspectos, logo: as relações entre economia, política e cultura; o papel dos intelectuais; a luta pela hegemonia, sua dimensão educativa; as dinâmicas de consenso e coerção; as articulações e tensões entre sociedade civil e política.

Para Gramsci (2007) o Estado, em função dos requerimentos de novos tipos e níveis de civilização e de cidadão, deve ser concebido, também, como “educador”:

> Na realidade, o Estado deve ser concebido como "educador" na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização. Dado que se opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura, não se deve concluir que os fatos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual e esporádica. (GRAMSCI, 2007, p.28).

Tal dimensão sugere o governo com o consenso dos governados, “consenso organizado”. Para o autor, o Estado “tem e pede o 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, 2007, p. 119).

Para Gramsci, portanto, firma-se a compreensão segundo a qual há dois planos “superestruturais” a conformar a compreensão sobre o Estado: sociedade civil e sociedade política. Na análise há que se considerar diversos momentos e graus (ibid., p. 40-41): da “relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura” e da “relação das forças políticas, ou seja, a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Este último momento, por sua vez, segundo o autor, pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da

consciência política coletiva. Um primeiro mais elementar é o econômico-corporativo em que se sente e percebe a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organização, mas não há unidade de grupo social mais amplo. O segundo momento diz respeito à consciência da solidariedade de interesses entre os membros do grupo social no sentido da igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, já que "se reivindica o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, de reforma-las, mas nos quadros fundamentais existentes" (GRAMSCI, 2007). Considerados tais graus:

> Um terceiro momento é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é fase em que as ideológicas geradas anteriormente se transformam em "partido", entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas no plano "universal", criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (GRAMSCI, 2007, p. 41).

É nesse movimento que o Estado ganha sentido e consistência em uma concepção ampla e dialética, como

> [...] organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias "nacionais", isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados 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, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2007, p. 41-42).

Ainda que com muitas variações, pode-se cingir a concepção de Estado em Gramsci (2007) como momento que articula ditadura e hegemonia; consenso e coerção; aparato governamental e grupo social dirigente e dominante. Na exata medida em que se afirmam elementos da sociedade civil expressando unidade e vontade coletiva, gerando identificação entre Estado e sociedade civil, a dimensão coercitiva e autoritária do Estado vai sendo constantemente reduzida. Estas "dimensões ou etapas" do processo de transformação social mais amplo redundam na elaboração superior, ético-política, de hegemonia. Trata-se um momento de equilíbrio de interesses diversos, de homogeneidade e aliança, ou seja, de uma mediação e agregação para além de interesses mais particulares.

O conceito também dialoga com a conformação de uma "consciência crítica", de construção de uma posição de superioridade no/do Estado. Mas também como movimento mais amplo de conquista da direção revolucionária, domínio e direção, que ultrapassa, inclusive, fronteiras transnacionais. É esse trânsito que possibilita e dá consistência ao conteúdo ético do Estado. Hegemonia, portanto, decorre de uma base formativo-ideológico consistente e da superação dos três momentos acima referidos.

O destaque e contribuição de Gramsci (2007) em termos das configurações e significações sobre o Estado é sua visão de "Estado Integral" que articula "sociedade política" e "sociedade civil", segundo o intelectual, dois planos superestruturais dialeticamente encadeados.

A partir de Gramsci (2007) depreende-se que o conceito de sociedade civil está intimamente vinculado à conformação de uma hegemonia, de uma direção. Para o intelectual, sociedade civil equivale à "hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado" (2007, p. 225). Reforça Gramsci:

> O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, 2007, p. 48).

A reflexão posta sugere o necessário estabelecimento de relações crescentemente (ou ao menos potencialmente) amalgamadas, consequentes e articuladas em torno de um projeto, de uma vontade coletiva e de um horizonte estratégico, de uma unidade cultural-social. Vale ainda destacar que, conforme o autor "toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica" entre os mais variados atores sociais (GRAMSCI, 1999).

> Mas a relação pedagógica não pode ser limitada às relações especificamente "escolares", através das quais as novas gerações entram em contato com as antigas e absorvem suas experiências e seus valores historicamente necessários, "amadurecendo" e desenvolvendo uma personalidade própria, histórica e culturalmente superior. Esta relação existe em toda a sociedade no seu conjunto e em todo indivíduo com relação aos outros indivíduos, entre camadas intelectuais e não intelectuais, entre governantes e governados, entre elites e seguidores, entre dirigentes e dirigidos, entre vanguardas e corpos de exército. 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 o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais. (GRAMSCI, 1999, p.399)

Ademais, Gramsci também detém importante atenção no desenvolvimento da reflexão em torno do papel do intelectual no bojo das articulações para a configuração de sua concepção ampla de Estado, nos seguintes termos:

> A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como ocorre no caso dos grupos sociais fundamentais, mas é "mediatizada", em diversos graus, por todo o tecido social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os "funcionários". Seria possível medir a "organicidade" dos diversos estratos intelectuais, sua conexão mais ou menos estreita com um grupo social fundamental, fixando uma gradação das funções e das superestruturas de baixo para cima (da base estrutural para o alto) (GRAMSCI, 2001, p. 20).

O intelectual se constitui com centralidade, em cada um dos momentos da configuração das funções e desdobramentos da ação do Estado, em cada contexto histórico e na conformação das finalidades do Estado, seja no autogoverno, seja no "governo dos funcionários". Daí a concepção subjacente de "intelectual orgânico", vinculada às capacidades organizativas e conectivas que estes desenvolvem em cada contexto e suas interseções com o partido, importante instrumento de conformação de hegemonia. Tal papel é importante na compreensão da organização da classe dirigente e na conformação e no exercício da hegemonia política.

No tocante à compreensão acerca da "sociedade política", demarca-se uma visão restrita do Estado, no uso recorrente, do senso comum, por assim dizer. Em sua compreensão acerca do Estado, o autor, como já frisado, compreende a sociedade política como um dos "planos" superestruturais. Diz Gramsci (2007):

> A análise não seria exata se não se levasse em conta as duas formas sob as quais o Estado se apresenta na linguagem e na cultura das épocas determinadas, isto é, como sociedade civil e como sociedade política, como "autogoverno" e como "governo dos funcionários". (GRAMSCI, 2007, p.279).

Gramsci vai ainda, para alicerçar sua visão de Estado ampliado e acerca da articulação orgânica entre os dois planos superestruturais, destacar que

> A afirmação de que o Estado se identifica com os indivíduos (com os indivíduos de um grupo social), como elemento de cultura ativa (isto é, como movimento para criar uma nova civilização, um novo tipo de homem e de cidadão), deve servir para determinar a vontade de construir, no invólucro da sociedade política, uma complexa e bem articulada sociedade civil, em que o indivíduo particular se governe por si sem que, por isto, este seu autogoverno entre em conflito com a sociedade política, tornando-se, ao contrário, sua normal continuação, seu complemento orgânico (GRAMSCI, 2007, p. 279).

Fica explicita a ideia de movimento orgânico entre os dois planos, no qual o indivíduo, consciente, ator político de um grupo social, tensiona a realidade estatal e sua orientação estratégica, identificando, organicamente, indivíduos e Estado. Nesse momento, de identidade-

distinção, “todo indivíduo é funcionário” já que sua ação se identifica com os fins do Estado, isto é, do grupo social determinado (GRAMSCI, 2007, p. 282).

O Estado ampliado em Gramsci é, portanto, um processo de acumulação e de disputa entre forças. O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, em que não se pode distinguir sociedade política e sociedade civil. Sociedade civil, compreendida como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2007, p. 225).

Ao longo do presente estudo, deve ficar demarcado que as mudanças nas políticas educacionais nos últimos 30, 40 anos, com suas idas e vindas, em particular em relação a agenda do SNE, devem ser entendidas como uma parcela decorrente das redefinições do papel do Estado assim entendido; é esse Estado que vai desencadeando políticas públicas e educacionais em um constante movimento histórico-dialético.

A apropriação de tais reflexões introduz elementos e atores coletivos que são centrais na compreensão dos processos históricos e das disputas que se travam em torno da organização da educação nacional, sobre estruturas centrais de democratização e compartilhamento de poder na agenda do SNE.

2.2 O SNE e a disputa entre projetos em perspectiva histórica

Ao longo dos últimos períodos históricos, notadamente, desde a década de 30 do século XX, constituem-se movimentos que buscam maior organicidade e perenidade na condução de políticas educacionais, um projeto nacional de educação. Políticas nacionais bem estruturadas, com diretrizes e parâmetros válidos por todo o território nacional, espaços institucionais para construção e negociação de acordos que reúnam as diferentes esferas de governo, conformando consensos e melhor divisão de competências, além de mecanismos e instrumentos democratizantes da gestão educacional em todos os níveis. Como paradigma e conceito ou como expressão em sentido próprio, os esforços para a construção de um SNE alimentam e dinamizam processos históricos nas últimas décadas, em que se destacam o movimento da educação nova, os processos em torno das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Constituinte de 1988 e dos Planos Nacionais de Educação[8]. Em comum: a suspensão de movimentos coletivos ancorados em uma ideia de projeto nacional de educação por contextos autoritários.

[8] O primeiro, para o período 2001-2001, conformado na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com 9 vetos, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo como Ministro de Estado da Educação Paulo Renato Souza. E o segundo, conformado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sancionada, sem quaisquer vetos, pela Presidenta Dilma Rousseff, sendo Ministro da Educação, José Henrique Paim Fernandes, sucessor de Aloizio Mercadante e Fernando Haddad.

2.2.1 O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e os imperativos de um projeto nacional de educação

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (BRASIL, 2010) escrito por renomados educadores e educadoras com vistas a propor diretrizes para uma política de Estado para a educação nacional, de forma decidida, criticou a "sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias" (DOURADO; ARAUJO, 2018a). O fazia diagnosticando que os esforços nacionais para aperfeiçoar o sistema educacional não poderiam dispensar a unidade de plano e o espírito de continuidade, pressupostos absolutamente válidos de um SNE.

Um pouco antes, segundo Azevedo (2006, p. 28), a setorização do campo educacional vai ganhando impulso, também nas primeiras décadas do século XX:

Um acontecimento marcante nessa direção ocorre a partir de 1924, com a fundação, no âmbito da sociedade civil, da Associação Brasileira de Educação (ABE). Tratou-se da primeira entidade nacional a congregar profissionais da área e diletantes da educação. A partir dela é que os profissionais da educação passam a ser reconhecidos socialmente como tal.

A entidade se constituiu como um espaço de estudos da causa educacional e pela sua propagação, e dela participavam as mais distintas correntes ideológicas, militantes que defendiam o projeto liberal democrático para a sociedade e aqueles que defendiam o projeto autoritário de reformas (AZEVEDO, 2006, p. 28-29).

Retomando, o "Manifesto" trata-se, pois, de um marco inaugural de um projeto de renovação da educação no país, que parte da constatação de que a desorganização dos sistemas requeria do Estado a organização de um plano geral de educação, orientado para a defesa de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Segundo Saviani (2010, p. 389), *"*o conceito de plano, no âmbito do Manifesto, assume o sentido de instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escola novista*"*. Na avaliação do educador, essa compreensão influenciou a Constituição Brasileira de 1934, oportunidade em que ficou demarcado um Conselho Nacional de Educação a elaborar um Plano Nacional de Educação (SAVIANI, 2010; DOURADO, 2011, 2017), instrumento fundamental na tessitura de um potencial SNE.

Saviani (1997) situa o tema do SNE também fazendo referência à Constituição de 1934, a primeira Carta Constitucional, estabelecida no contexto do *Manifesto*, que fixou como competência privativa da União "traçar as diretrizes da educação nacional" fixar o plano nacional de educação e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território nacional (SAVIANI, 1997):

> É evidente que se visava a implantação de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, previam-se normas nacionais, um plano nacional, uma coordenação e fiscalização da execução em âmbito nacional e um colegiado nacional para elaborar o plano e encaminhar a solução dos problemas educativos do país. (SAVIANI, 1997, p.9).

Erasto Fortes Mendonça (2000) destaca a motivação dos 26 educadores brasileiros[9] que assinaram, na década de 1930, o "Manifesto", elaborado por Fernando de Azevedo:

> Motivados em torno da luta pela laicidade do ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade dos sexos no direito à escolarização e pela obrigatoriedade do Estado assumir a oferta universal e gratuita de ensino, esses educadores tiveram na Associação Brasileira de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação seu campo de organização (MENDONÇA, 2000, p.79).

O texto expressa eixos de luta absolutamente atuais e que repercutem na estratégia recorrente de aglutinar especialistas e forças vivas da sociedade em Conferências, com vistas à ampliação do direito à educação pública com qualidade, gratuita, sob a responsabilidade do Estado.

O texto do Manifesto, "A reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo" assinala:

> No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes. (BRASIL, 2010, p.33).

De forte efeito que em 1932 sejam, exata e precisamente, realçados aspectos como a ausência de unidade de plano e espírito de continuidade, bem como denunciadas a fragmentação, a desarticulação e a sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ainda, denunciando a fragmentação das reformas do ensino de até então, sinalizara para uma organização sistêmica da educação nacional, fundada na doutrina federativa e descentralizadora, a presidir a tentativa de

[9] Foi assinado entre outros por Anísio Teixeira, M. B. Lourenço Filho, Heitor Lira, Carneiro Leão, Cecília Meireles e A. F. de Almeida Júnior. Disponível em: http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova

"organização da educação nacional", com unidade e maior colaboração e interação (DOURADO; ARAUJO, 2018a). Segundo Cury (2008):

> O Manifesto buscou combater essa dualidade de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. E essa diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos, mormente no ensino superior. (CURY, 2008, p. 1191).

Saviani (1999) afirma, pela leitura global do "Manifesto" que

> Pode-se perceber que a ideia de plano de educação se aproxima, aí, da ideia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país. (SAVIANI, 1999, p.125).

Conforme sinalizado (DOURADO; ARAUJO, 2018a), após o movimento dos Pioneiros, vem o Estado Novo e os desdobramentos potencialmente benéficos de diretrizes nacionais e do PNE são sobrestados.

Nas décadas de 1940 e 1950 há uma retomada do debate sobre a democratização da educação e da escola, envolvendo os processos de organização e gestão. Novamente educadores se manifestam, mais de 25 anos depois (BRASIL, 2010, p.73), por meio do texto de 1959, "Mais uma vez convocados: Manifesto ao povo e ao governo[10]":

> A extraordinária expansão quantitativa, provocando um rebaixamento de nível ou qualidade do ensino de todos os graus; a extrema deficiência de recursos aplicados à educação (e, como já escreveu um de nós "não há educação barata como não há guerra barata"); o excesso de centralização; o desinteresse ou, conforme os casos, a intervenção tantas vezes perturbadora da política; a falta de espírito público, o diletantismo e a improvisação conjugaram-se, nesse complexo de fatores, para criarem a situação a que resvalou a educação pública no país. (BRASIL, 2010, p.73).

Tais processos são impactados pelo golpe militar de 1964, que promove alterações em contraposição a tais movimentos e, sobretudo, secundariza o debate sobre a instituição de um sistema nacional de educação, ou mais precisamente, sobre os esforços intelectuais, técnicos, legais e políticos para dar tratamento à educação como questão nacional e direito inalienável, a alcançar todos e todas.

2.2.2 O debate Constituinte (1988) e durante a elaboração da nova LDB

[10] Manifesto dos Educadores, janeiro de 1959. Redigido por Fernando de Azevedo e publicado em vários órgãos da imprensa no dia 1º de julho de 1959. Ibid, p. 73. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf

É em cenário, de conformação de um sistema econômico e social, desigual e combinado (IANNI, 1994; DOURADO, 2009), perpassado por crises fiscais e nos processos decisórios, de transição democrática e rearranjos de forças políticas e mobilizações sociais, que os debates educacionais e sobre as políticas educacionais (e sua conformação e execução) vão ser travados, especialmente no tocante à conformação da nova Constituição e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

2.2.2.1 Anotações sobre industrialização, Estado de Bem-Estar Social e crise fiscal

A organização do Estado e do modelo federativo brasileiro nos últimos períodos históricos, de certa maneira, tentou disseminar um modelo de bem-estar social, ainda que aquém do nível de outros países. O período pós-segunda Guerra Mundial (1939 a 1945) ampliou obrigações do Estado, com crescimento da produção e do consumo de massas, com um olhar para a garantia de emprego. O Estado deveria exercer, também, o papel de regular acordos salariais e direitos aos trabalhadores. No fundamental, é isso que caracterizaria o chamado Estado de bem-estar social, organizado para assegurar aos cidadãos igualdade de oportunidades e distribuição de riquezas que, como sinalizado, se desenvolveu de maneira diferente e desigual entre diferentes países. As crises cíclicas do capitalismo pós-segunda Guerra, e suas ondas de crise fiscal e instabilidade política, geram acirramento, competitividade e implicam novas formas de racionalidade da produção, reestruturação e controle do trabalho.

Ao longo das décadas subsequentes à Segunda Guerra o Brasil alinhou-se, e é importante frisar, com os Estados Unidos, como uma condição para promover industrialização significativa, movimento que redunda em uma associação entre Estado e os investimentos de grandes empresas estrangeiras. Em resumo, amplos setores da força de trabalho se viram alijados do acesso ao consumo de massa, com a produção de desigualdades que redundaram em tensões e conflitos sociais que são o nascedouro de novos movimentos em favor de benefícios e qualidade de vida e bem-estar. Peroni (2003) muito bem sintetiza este movimento que vai determinar as condições de abertura política do país e emoldurar os condicionantes para o desenvolvimento de políticas públicas, inclusive as educacionais:

> O Estado empresarial responsabilizou-se pelas condições externas, pelo financiamento e pela própria produção. Essa forma de industrialização estimulou a urbanização acelerada, avolumando a massa de desempregados e subempregados, aumentando a marginalização social e os bolsões de miséria rural e urbana e expandindo as bases de um sistema social cada vez mais. (PERONI, 2003, p. 41-42).

O quadro nacional brasileiro é marcado por décadas anteriores de desenvolvimento de um capitalismo tardio em relação à Europa, e com um histórico marcado pela colonização por uma metrópole em declínio, de tradição escravista e conservadora, e com uma longa ditadura apoiada no clientelismo. A crise no início dos anos de 1980, com o autoritarismo ainda em vigor, reforça desigualdades, que se ampliam, assim como o quadro de endividamento interno e externo. Como resumido por Peroni (2003, p. 43), "foi em meio a esse caos que iniciou o período de abertura, que, mais uma vez, foi pactuado pelas frações da classe dominante".

O período da transição ocorre, portanto, em meio a mais uma crise do capital, em um contexto de fim de ditaduras na América Latina e degradação econômica e social, inclusive no Brasil, com importantes níveis de agitação e mobilização por parte dos movimentos sociais. Portanto, em meio a um cenário de importantes mudanças na economia e no desenvolvimento das sociedades capitalistas, em especial nas denominadas economias periféricas ou dos países de terceiro mundo (ou, ainda, em desenvolvimento). Concentração e centralização de capitais, ampliação de mercados e a internacionalização da produção, entre outros aspectos, tem expressivos impactos nas formas como vão se organizando relações antagônicas entre capital e trabalho, com repercussões relevantes sobre o campo educacional e sua organização nos períodos subsequentes, inclusive.

O período que envolve a "abertura política" será marcado, portanto, pela adesão dos governos a um modelo de Estado, em crise. No quadro de crise do capitalismo, como é sabido, o padrão de financiamento adotado pelos governos é de pagamento de altas taxas de juros que, em geral, só contribuem para acumulação de lucros por bancos e segmentos que se beneficiam com operações efetuadas com títulos públicos.

Peroni (2003) vai assinalar que o Estado que catalisa as discussões ao longo do final das décadas de 1980 e os nos anos de 1990 é Estado de classe, hegemonizado pelas elites do setor financeiro, mínimo apenas para as políticas sociais. Neste contexto, a autora lança mão de uma caracterização de Evaldo Vieira sobre os momentos que percorrem as políticas sociais que, julgo importante transcrever para melhor contextualização:

> As políticas sociais, conforme Vieira (1997), percorreram três momentos políticos no último século, em nosso país: "o primeiro período, de controle da política (que corresponde à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista); o segundo período, de política do controle (da ditadura militar em 1964) até o final do período constituinte em 1988)". Nesses períodos, a política social "compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as pressões da sociedade".
>
> O terceiro período, denominado pelo autor de "política social sem direitos sociais", iniciou-se em 1988 e está em plena vigência. A política social que, por um lado, nunca

> havia recebido tanto acolhimento por parte de uma Constituição no Brasil, como ocorreu na de 1988, por outro, simplesmente não viu estes direitos praticados e nem mesmo regulamentados (quando exigiam regulamentação). (PERONI, 2003, p.50 apud VIEIRA, 1997, p.68).

A caracterização transcrita aponta para o caráter marcadamente fragmentário e autoritário que marca a gestão das políticas públicas, máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais.

Descentralização e crise fiscal se amalgamam na redefinição do papel do Estado sugerindo a racionalização de recursos, a administração gerencial e uma descentralização restrita ao aparelho de Estado, que transfere encargos e, na relação com a sociedade, impulsiona processos de privatização, terceirização e publicização: Nesse contexto, a descentralização, gradualmente, tenta retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir para a sociedade tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e, principalmente, às políticas sociais. (PERONI, 2003, p. 69).

A reflexão que envolve os fenômenos da descentralização merece, por coerência, rápida abordagem, para efeito da compreensão das políticas públicas e as políticas educacionais.

2.2.2.2 Descentralização e desconcentração

Dois conceitos, portanto, que merecem ser detalhados para efeito da compreensão dos movimentos pendulares que vão enfeixando a gestão das políticas públicas (e o próprio debate sobre o SNE) são os conceitos de descentralização e desconcentração, formas de execução das políticas educacionais.

Uma das marcas de nosso federalismo, especialmente ao longo dos anos 1980 e 1990 é a transferência de competências de um ente federado para outro. Esta transferência, em regra, foi desacompanhada de condições objetivas correspondentes, sendo viabilizada por meio de ações pontuais e focalizadas, de apoio técnico e financeiro, sem que houvesse ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica, o que pode ser caracterizado como desconcentração (DOURADO, 2007). A descentralização, remete a uma ideia reforçadora e garantidora de autonomia aos entes federados. Conceitualmente, a delegação de maior poder à unidade local, se orienta para a busca de maior eficiência, racionalização de recursos e para a afirmação de práticas educativas mais compatíveis com as particularidades regionais. No caso da descentralização, a transferência de poder de decisão e autoridade tem por objetivo fortalecer capacidades institucionais locais e a melhoria dos serviços e prestações públicas.

De maneira sumária, falamos de centralização quando há claro reforço ao papel do poder central, que concentra e toma decisões com forte protagonismo. A desconcentração é a distribuição de responsabilidade e tarefas para instâncias e órgãos locais, com manutenção concentrada do poder de decisão. Fazendo referência, por exemplos, a estudos de Gilda Cardoso de Araújo (2010) e Romualdo Portela (2010), trata-se de um procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, uma "colaboração" que vem do centro:

> Outra dimensão da relação entre os entes federados se dá a partir dos programas do governo federal que afetam a educação dos estados e municípios. Nesse sentido, é interessante situar o período que se inicia com a aprovação da Constituição de 1988. O espírito que orientou boa parte dos debates travados na ocasião tomava como ponto de partida a crítica ao centralismo da ditadura militar em matéria educacional, realçando-se a diversidade nacional e a autonomia dos entes federados (OLIVEIRA; ARAUJO, 2010, p.28).

No caso brasileiro, descentralização tem significado, na prática, desconcentração. A reflexão sobre este binômio é especialmente importante no contexto da materialização do federalismo de cooperação, expresso no campo educacional na forma de um efetivo SNE, na exata medida em que este deve delinear e viabilizar o exercício das competências, com tomada de decisões e exercício de competências igualmente viabilizadas de forma conjunta e não isolada, com condições objetivas de financiamento que sustente o pacto.

Portanto, o debate educacional travado ao longo anos 80 e 90, em especial, é orientado, do ponto de vista da execução das políticas, pelo binômio centralização-descentralização das políticas sociais, com descentralização da execução aos entes subnacionais e centralização de recursos pela União, em uma lógica marcadamente gerencial e clientelista, ao mesmo tempo. As disputas, contornos e nuances para configuração da agenda educacional se interconectam, portanto, com a própria redefinição do papel do Estado e as tensões e acordos efetivados no período de abertura política.

2.2.2.3 Transição democrática: rearranjo de forças e mobilizações nacionais.

Durante a década de 1980, no Brasil, mesclam-se movimentos por democratização e participação da sociedade na definição dos rumos da política nacional (e educacional) com a construção de uma "nova república" nascida da costela da ditatura militar, para utilizar terno do professor Florestan Fernandes (1986).

> A ditadura foi um meio de impedir que a revolução nacional e democrática interferisse "negativamente" (de uma perspectiva burguesa, ou seja, univocamente nacional e imperialista) na eclosão do capitalismo monopolista; manter o máximo de ditadura possível, quando esta poderia ser reduzida a pó de traque, é por sua vez, uma forma de "segurar" a revolução nacional e democrática montante, de garantir ritmos lentos, graduais e seguros de transição política (um sonho dourado dos militares no poder que os políticos garantiram à perfeição). (FERNANDES, 1986, p. 10-11).

Na avaliação de Fernandes (1986) os militares não foram derrubados, constatação repleta de significação, mas

> Prepararam uma retirada estratégica da qual mantêm controle direto e quase intocável até hoje. Teria sido diferente se o movimento pelo sufrágio imediato alcançasse êxito. Esse movimento, como é conhecido, foi desbaratado pelas forças da cúpula do sistema de poder (nele e incluindo, naturalmente, o PMDB) e do topo da sociedade, mais ou menos empenhadas em evitar um "recrudescimento" (de novo, o delírio e a frase contra-revolucionária) da opressão e da repressão militares. Na verdade, o "movimento das diretas" forneceu uma radiografia política da sociedade brasileira atual. O que essa radiografia relevou assustou os círculos conservadores do principal partido da oposição, impulsionou os "liberais" ou políticos "civilizados" do governo ditatorial a mudar o barco em plena viagem e estimulou os militares da Presidência e de outros órgãos estatais a aproveitarem a oportunidade para se retirarem centro do palco rumo aos bastidores (resguardando para si, porém, o direito de "guardiães" da democracia emergente!). (FERNANDES, 1986, p. 22).

Constatada a "composição pelo alto" e uma "transição prolongada", faz-se referência às eleições diretas de 1982, para os governos de estado, as quais redundaram em importantes alterações nas relações de poder, do governo federal com os governos estaduais. Minas Gerais elege Tancredo Neves, o Rio de Janeiro elege Leonel Brizola e São Paulo elege Franco Motoro. Todos políticos do PMDB, oposição ao partido do Governo, o PDS, eleitos para grandes colégios eleitorais.

Inicia-se certo rompimento com a centralização da União na definição e execução das políticas públicas em seu conjunto, com o esgotamento da ditadura naqueles moldes, com consequência na conformação de novas correlações de forças políticas. Registra mais uma vez o professor Fernandes (1986, p. 29): "A pulverização gerou vários centros de comando e de tomadas de decisão. No lugar de uma ditadura unificada pelo fuzil contra-revolucionário, temos uma miríade de pequenas ditaduras, zelosas pela consolidação de absolutismos nanicos desarticulados entre si".

A estratégia dos estratos conservadores da sociedade no processo de transição, com uma composição de interesses, "a conciliação pelo alto", também, debilitou a sociedade e sua capacidade mais aprofundada de controle e utilização do aparelho do Estado. A Emenda Constitucional que conferiria o direito da população de eleger novamente o presidente da República não prosperou no Congresso Nacional, redundando em negociações e alianças que

mobilizaram políticos do PMDB e do PFL. O chamado "centrão"[11]mobiliza um conjunto de parlamentares de variados partidos, de perfil conservador, que se organiza para enfrentar propostas mais progressistas, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, funcionando como principal força a garantir a duração do mandato desejada pelo titular do Executivo (MARTINS, 2018).

2.2.2.4 O processo da Constituinte e a Educação

Constatada a leitura mais geral segundo a qual a transição é marcada pela "composição pelo alto", pela "transição prolongada", o professor João Ferreira de Oliveira (2018) empresta contribuição adicional e, muito bem sintetiza a conjuntura do fim do período de ditadura civil-militar, importante para compreender as disputas, também, no campo educacional:

> A redemocratização do País, a partir dos anos 1980, consubstanciou uma espécie de bloco democrático-popular que buscou pautar as políticas, programas e ações no campo da educação, o que resultou em experiências de planejamento democrático e de participação coletiva, que conceberam a educação como uma prática e um direito social. A demanda social pela educação pública de qualidade para todos/as ampliou-se no contexto da luta pela construção de uma espécie de *estado social* (OLIVEIRA, 2018, p. 32).

Na mesma perspectiva, Erasto Fortes Mendonça é afirmativo (2000):

> O processo de redemocratização gradual e controlada que o país experimentou, na passagem do regime militar para o regime civil, entre o final dos anos setenta e o início dos anos oitenta, e o processo de organização política no campo educacional marcado pela luta sindical e pela atividade de reformulação de políticas educacionais do Estado, contribuíram para a implantação desse ambiente propício à descentralização e à democratização. (MENDONÇA, 2000, p. 84).

No caso brasileiro, é muito claro que o processo de redemocratização traz consigo, de maneira mais explícita, um horizonte de socialização da participação política, sem que haja uma decisiva reconfiguração da modelagem do Estado, conforme discutido no Capítulo I.

Estes movimentos dentro do ambiente de abertura política foram marcados pelas críticas às políticas educacionais de tipo militar-tecnocrático, que apontaram para a necessidade de,

[11] Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes. Era comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Verbete Centrão: Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao

conforme Neves (1999), “compatibilizar o projeto educacional com as aspirações democráticas da sociedade e as novas necessidades criadas pela transição para o Estado de Direito” (apud Fórum, 1984, Memória 1, p. 46). As propostas debatidas pela sociedade no contexto, portanto, envolviam o acesso universal à escola, conteúdos básicos universais, ampliação da rede física, participação da comunidade, garantia de condições mínimas e de permanência dos estudantes e “uma educação brasileira a serviço das exigências crescentes de amplos segmentos sociais que se empenham na luta pela cidadania” (ibid.). Demarca Neves (1999), problematizando o contexto das novas relações entre Estado e sociedade:

> Em relação a suas estratégias de dominação, o Estado, embora continue a deter o uso legítimo da força, podendo por em funcionamento seu aparato repressivo para inviabilizar a organização das massas populares, vê-se compelido a utilizar cada vez mais amplamente estratégias políticas que visem à obtenção de consenso, diante da ampliação dos espaços superestruturais estreitos da democracia clássica. Tais estratégias, resultantes do embate entre os interesses conflitantes das classes sociais no âmbito do Estado – no sentido estrito – e na sociedade civil, tanto incorporam demandas reais das classes dominadas como procuram garantir a hegemonia do grupo monopolista, dependendo da correlação das forças sociais em cada formação social concreta. (NEVES, 1999, p.15).

Pode-se sintetizar que os rearranjos nas relações de poder e nas relações sociais redundaram, também, neste período, em disputas por hegemonia, no Estado em sentido restrito e na sociedade civil, em termos de propostas de educação. Em decorrência: políticas públicas vão responder tanto àquelas necessidades do capital quanto mediar interesses políticos antagônicos, “tanto nas burocracias estatais como na sociedade civil -, expressos pelos diversos sujeitos políticos coletivos inscritos nos marcos ampliados da democracia representativa clássica, bem como dos novos espaços coletivos da democracia direta de massas” (NEVES, 1999, p.14-15).

Segundo Gohn (2005) o período de mobilizações pela Constituinte ao longo da década de 1980 foi, portanto, muito rico:

> A sociedade como um todo aprendeu a se organizar e a reivindicar. Diferentes grupos sociais se organizaram para protestar contra o regime político vigente, para pedir “Diretas já”, para reivindicar aumentos salariais. A sociedade civil voltou a ter voz. A nação voltou a se manifestar através das urnas. As mais diversas categorias profissionais se organizaram em sindicatos e associações. Grupos de pressão e grupos de intelectuais engajados se mobilizaram em função de uma nova constituição para o país. [...] expressou o acúmulo de forças sociais que estavam represadas até então, e que passaram a se manifestar. (GOHN, 2005, p. 58).

É nesse contexto complexo, de movimento crescente em termos de socialização da política e redemocratização que, ao longo dos anos 80 e 90, emergem, também, as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), espaços importantes de articulação para os educadores, como

o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público (FORUM) e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) constituídos, respectivamente, à luz das discussões da Constituinte de 1988 e, posteriormente, em torno da LDB, que acumularam proposições relativas à educação pública, ao SNE e seus organismos, bem como em relação ao PNE (ver mais em MEC, 2014; CNTE, 2009; CONEB 2008).

Dois vetores de movimentos reivindicatórios merecem ser realçados no campo educacional, (MENDONÇA, 2000):

> O vetor centrado em preocupações com o significado social e político da educação, com a conquista de uma escola pública de qualidade aberta a todos e voltada principalmente para as camadas não-dirigentes; e o vetor centrado em preocupações coorporativas e econômicas, que se expressaram de maneira mais concreta nas greves de professores. (MENDONÇA, 2000, p. 99).

O primeiro vetor foi representado pelas entidades de caráter acadêmico, ANPEd, CEDES e ANDE, organizadoras das CBEs e, o segundo vetor, de caráter sindical, foi liderado pela CNTE e ANDES (ver mais em a Regra e o Jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira, do ano 2000).

A Assembleia Nacional Constituinte é instalada em fevereiro de 1987, oportunidade em que é lançado o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público (FORUM)[12].

Ou seja, a partir destes movimentos, vetores e organismos, são gestadas propostas para reestruturação do sistema educacional brasileiro.

> O processo constituinte deu-se em meio a essa correlação de forças. A educação recebeu propostas que expressavam tal movimento como, por exemplo, a da Comissão Afonso Arinos, a da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Carta de Goiânia, formulada durante a Quarta Conferência Brasileira de Educação (CBE). Dentre as propostas elaboradas, destacaram-se, principalmente, as do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, órgão que teve uma atuação permanente durante todo o processo, não só na constituinte, mas no posterior, de elaboração da LDB. Foi significativo, também, o número de emendas populares que trataram, exclusivamente, do problema da educação: dezoito emendas, com um total de 2.678.973 assinaturas, o que demonstra a mobilização popular em torno da Constituinte e o interesse pela educação (PERONI, 2003, p. 75).

Neves (1999) situa de maneira muito bem alinhavada, os demais polos representativos da sociedade civil que formulam e tentam hegemonizar o debate educacional no período de abertura. É do confronto de tais proposições e campos que são demarcadas as diretrizes para a política educacional, especialmente ao longo dos anos 1990:

[12] Composto por ANDE, ANDES, ANPAE, ANPEd, CPB, CEDES, CGT, FASUBRA, OAB, SBPC, SEAF, UBES, UNE, FENOE.

> No âmbito da sociedade civil, o capital também se fez representar, ora nas propostas do próprio empresariado em geral, ora nas propostas de vários segmentos do setor empresarial educacional – os empresários leigos do ensino, por intermédio da Federação Nacional de Estabelecimentos Particulares de Ensino (FENEN) e a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) e a Igreja Católica, por meio da Associação de Educação Católica do Brasil (AEC-BR) e da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC).
>
> Os empresários da indústria, organizados em torno da Confederação Nacional da Industria – CNI -, tentaram subordinar o sistema educacional aos seus interesses imediatos de modernização capitalista, resultantes da instalação, ainda embrionária, de uma produção com base na automação flexível.
>
> A igreja e os empresários leigos de ensino, por sua vez, tentaram preservar a divisão de trabalho preexiste na prestação de serviços educacionais, na qual se associaram ao Estado na formação das elites, ou seja, a formação de quadros especializados para o setor moderno da economia, a cargo da Igreja, e a formação de quadros especializados para os setores tradicionais da produção, a cargo da iniciativa privada (NEVES, 1999, p. 40).

A luta comum contra a ditadura militar e os esforços por uma Constituinte, marcam a organização e união de forças progressistas da sociedade. É nesse período que nascem, também, o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

2.2.2.5 O movimento das representações dos gestores estaduais e municipais: embriões do CONSED e da UNDIME reagem à centralização na/da União.

Ainda na década de 1980 são gestados, também, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em função de requerimentos por autonomia em face do governo central, especialmente no contexto de novas eleições diretas para governos dos estados. Mendonça (2000), referenciado em análise empreendida pelo Professor Luiz Antônio Cunha, destaca que a primeira medida politicamente relevante na área educacional, após a eleição de governadores em 1982, “foi a reação aos mecanismos impositivos do MEC com a iniciativa dos secretários de educação de formação do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, depois transformado em Conselho, onde o ministro era apenas convidado” (MENDONÇA, 2000, p. 84-85).

Em 1982 os secretários estaduais de educação se reuniram pela primeira vez no I Fórum de Secretários de Educação do Brasil, no Rio de Janeiro. Secretários de educação de oposição organizam o I Fórum Nacional de Secretários de Educação que debateu temas que mobilizam o setor. Neves (1999), assim relacionou os temas que mobilizavam o setor educacional e sensibilizavam a opinião pública:

> [...] ensino público e gratuito e todos os níveis; reestabelecimento da dignidade da escola pública; democratização da educação e melhoria da qualidade do ensino; autonomia e democratização das universidades; e apoio à cultura e à pesquisa cientifica. (NEVES, 1999, p. 42).

Portanto, o cenário conjuntural mais amplo, somado aos movimentos de articulação voltados à viabilizar condições para administração dos sistemas de ensino, redunda na criação do Conselho de Secretários de Educação do Brasil (CONSEB), mediante Termo de Protocolo:

> [...] propondo-se a congregar esforços de todos os secretários de educação do país em defesa dos interesses comuns de melhoria da educação pública nacional; intensificar o intercâmbio de experiências para subsidiar o Ministério da Educação, na busca de soluções mais adequadas às diversidades regionais; definir e firmar posições em torno dos problemas fundamentais da educação e fortalecer a participação dos estados na definição das linhas básicas da política educacional brasileira. (NEVES, 1999, p. 43).

A tensão gerada entre a União e o CONSEB redunda nas exigências por parte deste para que a chamada municipalização do ensino fosse acompanhada de recursos financeiros e resguardo da unidade nacional,

> Valendo-se de uma escola unitária que respeitasse e contemplasse as desigualdades regionais, o desenvolvimento de uma política eficaz de valorização do magistério e, finalmente, o resguardo das competências das diversas esferas do poder público, federal, estadual e municipal. Esse posicionamento se contrapunha, portanto, explicitamente, ao clientelismo político do MEC nas relações entre poder central e poder local (NEVES, 1999, p.47-48).

Os processos de mobilizações dos Secretários de Educação (CONSEB) junto ao MEC se esgarçam em face da resistência do Governo Central às propostas de descentralização. O resultado das eleições aponta para uma vitória de setores mais progressistas da sociedade e o CONSEB é encaminhado para uma atuação mais forte com setores progressistas da sociedade civil, definindo "Princípios educacionais para a nova Constituição", aprofundando suas manifestações nacionais anteriores. É após 1986 que o CONSEB redefine sua estrutura e se transforma no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), para atuar tanto no aparelho de Estado quando na sociedade civil, coordenando interesses comuns dos secretários de educação.

Estes atores, também, colaboraram na organização de propostas educacionais para fazer frente aquela que vinha sendo implementada por quase três décadas de governos militares, com caráter tecnocrático, excludente e seletivo. Conforme Neves (1999):

> Essa proposta alternativa teve, como alicerce básico, a construção de um sistema educacional para uma sociedade democrática que pressupunha um maior controle social das políticas públicas e a socialização dos serviços públicos como direito de cidadania. (NEVES, 1999, p. 39).

Neves (1999) ainda empresta importante contribuição às discussões atinentes aos desafios para construção de um SNE, em contexto, ao analisar o documento do referido fórum quando sintetiza que

> [...] Embora se estabelecesse como prioritária a garantia de oito anos de escolaridade básica, também se reconhecia a importância dos demais níveis de ensino, propugnando-se para estes "democratização do acesso, melhoria da qualidade e superação do autoritarismo de suas estruturas internas". Esse documento dedicou, ainda, especial atenção à gestão pública da educação, razão de ser da sua existência, no que se refere ao processo decisório, às competências das instâncias, e aos recursos, apresentando várias sugestões que envolveram o reconhecimento da autonomia das unidades federadas na gestão dos recursos transferidos pelo MEC; a participação dos diversos segmentos da sociedade no estabelecimento de prioridades concernentes à atribuição de recursos e à definição de responsabilidades dos diferentes níveis de administração pública; a garantia do caráter unitário da educação nacional; e, simultaneamente, a garantia de autonomia às várias instâncias, inclusive a própria escola, assegurando-lhes recursos financeiros e administrativos compatíveis. . (NEVES, 1999, p. 45-46).

Neste período, o MEC buscava estabelecer relações federativas diretamente com municípios e/ou buscando implementar suas políticas por meio das suas delegacias regionais, sem considerar a esfera estadual, o que servia a um propósito de reforço à bases eleitorais locais, visando à eleição dos congressistas constituintes e as eleições aos governos dos Estados, importante destacar.

O Coletivo de Dirigentes Metropolitanos de Educação do Recife é a gênese da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em um contexto em que as eleições de 1982 também se destinam às prefeituras municipais, exceto capitais. Neste cenário há vitória de prefeitos oposicionistas em todas as cidades da Região Metropolitana do Recife (RMR) que antagonizam com o MEC e defendem uma proposta de cunho popular, democrático e de qualidade, um ensino como prática social transformadora (NEVES, 1999).

No final do governo Sarney, com a crise e precariedade dos estados e dos sistemas educacionais, os esforços se destinam, em definitivo para definição Constitucional dos marcos para o campo educacional dentro da democratização do país e, de forma praticamente concomitante, preparam os conteúdos e disputas para o debate da nova LDB.

Nos dizeres de Neves (1999) ademais, as duas entidades de gestores contribuíram de forma significativa

> [...] para o debate nacional sobre a descentralização do poder, na esfera educacional, e, consequentemente, para a democratização do Estado em nosso país. No entanto, por defenderem interesses específicos, muitas vezes contraditórios, é inegável que contribuíram, por outro lado, para impedir o avanço da discussão sobre a gestão de um sistema nacional de educação que superasse a existência de redes paralelas de ensino. (NEVES, 1999, p. 66).

Avalia-se que o CONSED e a UNDIME, em suas intersecções e contradições no relacionamento com setores da sociedade civil e o próprio MEC, ao longo do período de abertura política, inauguraram um esforço por novas relações entre poder central e poder local. Advogam uma ação mais coletiva, em favor de práticas mais democráticas, transparentes e articuladas na definição e gestão da política pública.

Portanto, diversos setores da sociedade se organizam ao longo do período de abertura que também é marcado por uma reorganização do poder (ainda que fundamentalmente, a mesma classe continuasse ditando os rumos do país). As políticas sociais que passam a ser desdobradas, vão responder múltiplas determinações. Necessidades estruturais de produção e reprodução da força de trabalho e os requerimentos por ampliação de mecanismos de controle social de decisões estatais, com a consolidação de níveis crescentes de participação. A Constituição promulgada em 1988 ensejou e impulsionou, portanto, novos movimentos, com múltiplos atores, com vistas à regulamentação da educação no país.

2.2.2.6 Anotações sobre a conformação de proposições educacionais e a Nova LDB

O processo de transição democrática e por uma nova Constituição reforçou mobilizações e forte engajamento político. A sociedade civil passa, portanto, a participar mais fortemente de espaços e arenas antes restritos à sociedade política. Rocha (1993, p.111) demarca que "a primeira fase de elaboração da LDB, de dezembro de 1988 a dezembro de 1990, aconteceu na plena efervescência democrática, consagrando agentes coletivos, oriundos da sociedade civil como autores da legislação", conforme já assinado.

Em 1988, é apresentado, por iniciativa do Deputado Federal Octavio Elisio (PSDB-MG) o Projeto de Lei nº 1.258/1988 que "fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional"[13], proposição esta inspirada em estudos de Saviani (1997) e Mendonça (2000). O próprio Saviani faz tal referência ao analisar no livro "A Nova Lei da Educação":

> No final de 1987, ao definir-se a pauta do número 13 da Revista da ANDE, decidiu-se que o tema central seria a nova LDB. Novamente este autor, que à época integrava a equipe editorial da revista foi chamado a redigir um artigo sobre o tema. Tinha início aí a elaboração do projeto original da nova LDB (SAVIANI, 1997, p. 34).

[13] Tramitação Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757. O portal da Câmara informa que as informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.

Sobre o processo, convém destacar que a proposta de referência, antes de ser apresentada na Câmara, circulou na XI Reunião Anual da ANPEd[14], foi publicada na Revista da ANDE, nº 13 e foi objeto de discussão na V Conferência Brasileira de Educação, realizada em agosto de 1988 em Brasília (SAVIANI, 1997).

O Projeto capitaneado por Octávio Elísio, PL nº 1.258, estabelecia (art. 3º) que o direito à educação seria assegurado pela instituição de um SNE mantido pelo poder público, gratuito em todos os níveis, aberto e acessível a todos os brasileiros. Este sistema, alinhavava a proposição construída com a sociedade, seria constituído pelos vários serviços educacionais desenvolvidos no território nacional, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente (art. 5º), articulando todas as redes e a totalidade da educação (DOURADO; ARAUJO, 2018a).

Conforme rememoram sinteticamente: "A definição do que seria um Sistema Nacional de Educação alimenta o debate dos educadores desde a Constituinte de 1988". (BORDINGNON, G, et al, 2014, p. 209).

O FORUM da Constituinte passa a se denominar Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB (FNDEP), também, em função da controvérsia relativa à destinação de verbas públicas, e a questão da não exclusividade de verbas públicas para entidades públicas. Movimentos vinculados à Igreja apoiavam escolas comunitárias.

O FNDEP, originado na Campanha Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita, fora denominado Fórum da Educação na Constituinte em Defesa da Escola Pública e Gratuita (GONH, 1994), conforme já aludido. Eram 15 as entidades inicialmente mobilizadas:

1. Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES)
2. Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPEd)
3. Associação Nacional de Educação (ANDE)
4. Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE)
5. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)
6. Confederação dos Professores do Brasil (CPB)
7. Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES)
8. Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT)
9. Central Única dos Trabalhadores (CUT)
10. Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE)

[14] Realizada em Porto Alegre de 25 a 29 de abril de 1988.

11. Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA)
12. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
13. Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF)
14. União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES)
15. União Nacional dos Estudantes (UNE)

Foram expressões de oposição ao FNDEP: a Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (FENEM), representativa das escolas particulares privadas; a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e a Associação da Educação Católica (AEC), expressões representativas do setor privado confessional.

Assim, no processo de discussão mais avançado de consolidação do texto da nova LDB, os principais atores representantes da sociedade civil seriam: os publicistas (FNDEP); os privatistas (CONFENEN); e os confessionais (ABESC, a AEC e a CNBB).

O texto da LDB ratifica o conceito de SNE expresso na proposta do então Deputado Jorge Hage na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados:

> Art. 8º. O sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas prestadoras de serviços de natureza educacional [...] (CURY, 1993, p. 116 apud BORDIGNON, G, et al, 2014, p.209).

O Capítulo V do Projeto de Lei "Do Sistema Nacional de Educação", bastante detalhado, se desdobra do art.8º, acima mencionado, até o art. 25, contendo: a definição de SNE, o objetivo de "garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional", conforme várias normas, sendo uma delas "a coordenação, planejamento e administração democrática da política educacional" (SAVIANI, 1997, p. 74). Estabelece, ainda, o órgão de Coordenação e prevê um Fórum, como instância de consulta e articulação; detalha competências dos entes e dos organismos dos sistemas; dispõe sobre as formas de organização dos sistemas e as competências dos conselhos, tratando das diretrizes para a repartição de responsabilidades de oferta e para a realização da colaboração; trata dos fóruns de educação, entre outros aspectos[15].

Após a confluência de inúmeros projetos e debates, foi apresentado e aprovado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados um substitutivo, pelo deputado

[15] O Texto do Capítulo relativo ao SNE pode ser encontrado no livro de Saviani (1997) entre as páginas 74 e 72.

Jorge Hage, que estabelecia, entre outros aspectos, como sinalizado, a criação do SNE, o PNE, o CNE, como órgão normativo e de coordenação do SNE; e o FNE, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, contemplando, em larga medida as formulações originais e os aperfeiçoamentos decorrentes das interações com o FNDEP. O Substitutivo Hage foi gestado entre 1988 e 1990, a partir de várias emendas e substitutivos, sendo aprovado em 1990 na Comissão de Educação; contudo, foi ratificado somente em 1993 pelo Plenário da Câmara (MENDONÇA, 2000; SAVIANI, 1997).

No Senado, proposição paralela sobre o tema fora apresentada em 1992, pelo Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), sem contemplar o SNE e o CNE. Manobras regimentais e esforços coordenados com o MEC fizeram prevalecer, após sucessivas estratégias, perpassadas na Câmara e no Senado, a proposta do Senado-MEC.

Na conclusão da tramitação, consubstanciada na LDB em vigor, lei nº 9.394/1996, tais elementos - SNE, conselhos, fóruns, normas e diretrizes vinculantes -, acabaram por ser reconfigurados ou excluídos.

2.2.2.7 Uma tentativa de síntese: avanços e retrocessos, disputas e possibilidades

O resultado do período de embates sobre o capítulo da educação na Constituição e sobre a nova LDB, entre os anos 1980 e 1990, produziu avanços na consagração de direitos e na inscrição de um padrão mínimo de qualidade, projetando um horizonte de ação articulada, garantia de qualidade social, enfrentamento das desigualdades e assimetrias existentes no Brasil, contudo, "a luta política, todavia, não foi capaz de fazer com que o financiamento, o planejamento e a gestão da educação assumissem e efetivassem essa diretriz, de modo articulado e igualitário, nos sistema de ensino" (OLIVEIRA, 2018, p. 33).

Neves (1999) sustenta que a gênese e a dinâmica das políticas sociais do Estado capitalista se situam na confluência de duas ordens distintas e concomitantes de contradições, próprias ao modo capitalista de produção:

> [...] a contradição entre a socialização crescente do trabalho e a apropriação individual e privada dos frutos do trabalho social, bem como a contradição crescente entre a socialização da participação política e a apropriação privada ou individual (ou grupista) dos aparelhos de poder. (NEVES, 1999, p. 15).

Sistemas de educação, em uma sociedade capitalista como a brasileira, podem ser organizados para tencionar os requerimentos de valorização do capital, assimilando demandas

populares por acesso ao conhecimento. Importante destacar que, ampliar oportunidades educacionais significa, especialmente para trabalhadores, a possibilidade de obter meios para compreender, intervir e superar aquele modelo que, baseado na alienação e exploração, se reproduz. A escola forma intelectuais orgânicos da burguesia e, também, intelectuais orgânicos do proletariado. A escola reproduz relações sociais de produção capitalistas e é, também, espaço para estimular senso crítico e produzir ambiente de luta para superar relações desiguais. O horizonte organizativo e o conceito que subjaz à conformação de um SNE pode se orientar em uma ou em outra direção estratégica.

O debate sobre uma organização da educação nacional, sobre um SNE, passa pelo reconhecimento da instituição educativa com estes múltiplos papeis e, portanto, pode servir para enfrentar mecanismos desiguais de seleção que privilegiam o acesso e a permanência nos sistemas de ensino daqueles que representam as classes dominantes e as elites nacionais. O sentido público, universal e gratuito inerente a um Sistema Nacional e seus requerimentos por padrões de qualidade, que alcancem a todos/as, é um princípio fundante que impacta acesso e permanência, com olhar universalizante e, ao mesmo tempo, impulsiona a difusão de uma ideologia, desde o Estado, que contraponha visões dominantes.

Em suma: um SNE pode colaborar tanto para promover o controle mais democrático das políticas educacionais, fazer com que as escolas garantam oportunidades educacionais, conteúdos e ambientes favoráveis aos estudantes, fundamentais para uma intervenção crítica na sociedade e ao pleno exercício de sua cidadania, possibilitando aos filhos e filhas da classe trabalhadora espaços públicos com qualidade e equidade, e que preparem dirigentes de novo tipo. A ideia de um SNE, portanto, dialoga fortemente com a própria democracia, com o processo de desenvolvimento integral das pessoas e, em certa medida, contribui na organização de uma hegemonia, de uma direção.

De outro lado, o capital requer da escola a formação de quadros que colaborem para a produção sob seu controle. Um SNE pode e deve questionar tal orientação, fazendo prevalecer uma concepção relativa à função social da escola e a aplicação social dos conteúdos que se veicula com um projeto de escola hegemônico, público, gratuito, de qualidade social, que atenda aos interesses dos trabalhadores. Neves (1999) sintetiza bem o quadro mais amplo que emoldura os debates contemporâneos sobre a organização dos sistemas de educação:

> [...] a natureza e a abrangência dos sistemas educacionais, em cada formação social concreta no mundo contemporâneo, decorrem do embate provisório de várias propostas educacionais em disputa pela hegemonia no Estado estrito senso e na sociedade civil, num determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, a partir do momento em que a ciência e a tecnologia foram

> se constituindo em principal força produtiva no capitalismo, em sua fase monopolista. (NEVES, 1999, p. 26-27).

Trata-se, pois, do enfrentamento de uma concepção de educação (que norteia uma organização fragmentada) constituída sob a lógica da exclusão e da discriminação escolar no país, em favor do contingente mais significativo de homens e mulheres trabalhadores (a orientar uma organização sistêmica).

Mas, de efetivo, as ações das entidades junto à sociedade civil, a despeito da complexidade desta, especialmente com vistas ao legislativo, são importantes porque tornam nítidas as aproximações com as teses de Estado ampliado, explicitando as interpenetrações, convergências e contradições, entre burocracia de Estado e sociedade civil nas disputas e definições em torno do rumo das políticas públicas de educação, em específico.

No limite, a delimitação de novos marcos legais e institucionais de socialização de poder é uma importante conquista, com o alargamento formal e o ensaio de experiências de democracia e democratização, em que sobressaem como elementos fundamental e fundante para a organização de um sistema nacional de educação: a participação da sociedade civil organizada nos esforços de delimitação e gestão do sistema, com qualidade social e válido para todos os cidadãos, sob responsabilidade do Estado.

2.2.3 Os obstáculos para instituição do SNE em perspectiva: apontamentos para o presente

A Constituição de 1988, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 22 de setembro e promulgada em 5 de outubro de 1988, completa 31 anos em 2019. Por força de Emenda Constitucional nº 59/2009, reforço, avançou-se na consagração de direitos, como a extensão da obrigatoriedade do ensino para crianças e adolescentes, dos 4 aos 17 anos, inscreveu o PNE e recepcionou a expressão Sistema Nacional de Educação em seu corpo. A LDB, como sinalizado, tramitou por quase uma década, de forma intensa, e completa 23 anos em dezembro de 2019. Contudo, o diagnóstico-síntese de Oliveira (2018) representa uma fundamental marcação para os desafios que são colocados para o campo educacional e sua organização sistêmica:

> Mesmo com a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), por meio da lei nº13.005/2014, a universalização da educação básica de qualidade, a institucionalização e efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE), a garantia

> de financiamento para concretizar o custo aluno qualidade e, consequentemente, as condições de oferta do ensino em todo o País, a gestão e avaliação democrática da educação, a formação e valorização docente, entre outros aspectos, continuam a ser alguns dos problemas históricos que os governos e as políticas educacionais não foram capazes de equacional. (OLIVEIRA, 2018, p.31).

Cury (2008) sinaliza dimensão que merece ser especialmente ressaltada no debate relativo ao SNE que é a própria "desigualdade sistêmica" que é congênita à sociedade capitalista (p. 1188-1198). Há um sistema social desigual e injusto que subjaz à conformação dos sistemas educacionais, duais, que é próprio sistema capitalista de produção. Em face de tal realidade, o papel do Estado na garantia de direitos e no enfrentamento de desigualdades de toda ordem é complexificado. A tal questão fundamental se articula tantos outros obstáculos à organização do SNE no Brasil, estes permeados, obvia e igualmente, pela ação de atores políticos e sociais com interesses distintos e conflitantes, tão bem sintetizados por Saviani (2010):

> a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação. (SAVIANI, 2010, p. 381).

Conforme já analisado em outra oportunidade (DOURADO; ARAUJO, 2018a), a primeira dimensão diz respeito à resistência da União (e dos estados) no sentido de ampliar e assumir responsabilidades financeiras para manutenção e desenvolvimento do ensino no país, incluindo os aspectos relativos a uma maior participação financeira.

A segunda dimensão traduz a problemática ausência de um projeto nacional de educação que dá lugar às reformas e ações pontuais, ora em uma direção, ora em outra, confirmando uma tradição de rupturas, descontinuidades e protelações, que precisa, portanto, ser solapada.

A terceira dimensão diz respeito às concepções de educação, de homem e de sociedade que perpassam e presidem a organização de um SNE, sempre em disputa segundo correntes tradicionais e modernas e seus desdobramentos especialmente na compreensão em torno do papel do Estado e a abrangência de sua atuação no provimento e garantia do direito.

A quarta dimensão abrange, especialmente, as questões atinentes à autonomia de cada ente federativo e à necessidade de configuração de estruturas plurais, representativas e deliberativas (CNE e o FNE) constantes do SNE. Estas, em larga medida, implicam compartilhamento de poder e flexibilização da capacidade diretiva, hoje, quase que exclusiva concentrada no órgão de coordenação executiva federal, o MEC. Ademais, a tese da

inconstitucionalidade se viu definitivamente afastada pela alteração no art. 214[16] da Constituição Federal no ano de 2009.

A partir da assertiva de Saviani, a professora Dalila Andrade Oliveira (2006) vai ratificar a inadequação do uso dos termos sistema de educação superior e sistema de educação básica para referir-se aos diferentes níveis de ensino. Demarca a autora:

> Embora largamente utilizada nos meios acadêmicos e políticos, a distinção entre as duas modalidades não contribui na compreensão global de educação pública e corrobora para uma segmentação que só dificulta o debate em torno da democratização do acesso.
>
> A educação básica, termo recentemente ampliado na Carta Constitucional de 1988, quando passou a englobar a educação infantil, o ensino fundamental e médio, sempre foi tratada como um sistema à parte daquele que controla e organiza as Instituições de Ensino Superior (IES). A maior evidência da referida distinção parece repousar nas duas leis que reformaram, durante o período militar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 4.024 de 1961. Em 1968, através da Lei nº 5.540, o regime militar reformou a universidade brasileira e em 1971, com a Lei nº 5.692, procedeu as reformas no ensino de 1º e 2º graus. Durante mais de duas décadas a educação brasileira conviveu com uma normatização jurídica própria para cada uma de suas modalidades. (OLIVEIRA, 2006, p. 92-93):

Segundo a autora, a separação entre os dois níveis, básico e superior, acabou por refletir-se nos movimentos sociais, com a repercussão da mesma distinção em seus espaços (ibid., p. 93):

> A luta pela democratização da educação básica sempre mobilizou as camadas mais populares e revestiu-se de um aspecto de um aspecto de indissociabilidade entre educação e trabalho, ou escola e emprego. [...]
>
> Já a defesa da democratização da educação superior sempre arrebanhou seus guardiões nas fileiras das camadas médias e intelectuais. (ibid., p. 93).

Ou seja, em ativo político para emoldurar o debate: a) a complexidade no modelo federativo brasileiro e a cultura patrimonial, autoritária e clientelista que o marca; b) as enormes assimetrias constitutivas, estruturais e conjunturais, que marcam a existência de 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios brasileiros, todos dotados de autonomia; c) uma cultura de descentralização que se traduz e se materializa na histórica transferência de encargos aos entes mais frágeis (municípios) sem mecanismos compatíveis de cooperação e apoio correspondentes de parte dos governos federal e estadual; d) uma cultura de planejamento que não se baseia no exercício de pactuação federativa em arenas institucionais legítimas, pautados

[16]Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. Progressivamente acabou com a Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino; ampliou a obrigatoriedade do ensino; ampliou a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e; delimitou o PNE (de duração decenal) e o SNE no corpo constitucional, assinalando meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

por instrumentos de planejamento duradouros e de caráter vinculante; e) uma disputa entre visões e projetos de educação que contrapõe defensores do ensino público e os defensores do ensino privado. Do ponto de vista conjuntural, os percalços para a instituição de um sistema são magistralmente sumarizados por Saviani (1999):

> Assim, quando no período pós-30 se buscava modernizar o país através da modernização da educação, os "pioneiros" formularam a ideia de plano como instrumento de introdução da racionalidade científica na educação de vez que a ciência se apresentava no ideário escolanovista como o elemento modernizador por excelência.
>
> O golpe do Estado Novo, ao instaurar um regime autoritário, absorve a ideia de plano como instrumento de modernização oriunda dos pioneiros revestindo-a, porém, do caráter de instrumento de controle político-ideológico que marca a política educacional do período.
>
> Entre 1946 e 1964 a tentativa de operar transformações sociais pela ação do Estado sob a égide da ideologia do nacionalismo desenvolvimentista conduz à tensão entre a ideia de plano de educação como instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e a ideia de plano de educação como mero instrumento de uma política educacional que se limita a distribuir recursos na suposição de estar, dessa forma, preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional.
>
> No período pós-64 manteve-se o objetivo da modernização mas se desejava alcançá-lo fazendo-se a assepsia das pressões e dos conflitos sociais; o plano foi pensado, então, como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação.
>
> No período de transição correspondente à "Nova República", entre 1985 e 1989, em nome do combate ao autoritarismo se pretendeu introduzir uma "racionalidade democrática" que acabou gerando dispersão e descontrole de recursos e justificando práticas clientelistas.
>
> Finalmente, a partir de 1990 a "racionalidade financeira" é a via de realização de uma política educacional cujo vetor é o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e da diminuição do tamanho do Estado visando tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro. (SAVIANI, 1999, p.133-134).

Disputas de conteúdos e de projetos e contextos cambiantes são, portanto, marcas da agenda em favor de um Sistema, no país, ao longo do tempo.

3 CAPITULO II - O REGIME FEDERATIVO E O SNE: CENTRALIDADE, TENSÕES E DISPUTAS

O presente capítulo se dedica às discussões atinentes ao SNE e seus elementos constituintes no federalismo brasileiro e como estes são traduzidos nas formulações programáticas do Partido dos Trabalhadores (PT), por meio das coligações que liderou ao longo das eleições dos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014. Importa também destacar como as deliberações das Conferências Nacionais de Educação vão se consolidando como fundamentais referências analíticas e propositivas para o modelo federativo do país.

Um regime federativo é marcado pela repartição de poderes entre instâncias governamentais, com definição legal-normativa das competências e atribuições, espaços de negociação e produção de pactos. O professor Cury (2007) assim caracteriza o federalismo:

> Federalismo é uma forma de organização do Estado brasileiro desde 1889. Federação provém do latim: *foederatio*, que, por sua vez, resulta do latim *foedus*. *Foedus-eris* significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança. Significa também se fiar, confiar-se, acreditar.
>
> Uma federação é a união de membros federados, que formam uma só entidade soberana: o Estado. Ou seja, no caso do Brasil, é o que denominamos União. No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais (Estados). Estes gozam de autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas. (CURY, 2007, p. 114-115).

A ideia de federação está, assim, fortemente vinculada à diversidade constitutiva e constituinte das relações entre entes que a sustenta. De forma complementar, Cury (2010), distingue três tipos gerais de federalismo: o centrípeto, com fortalecimento do poder da União, com relações de subordinação preponderantes em relação aos Estados, o centrífugo, caracterizado pelo fortalecimento do Estado-membro sobre a União, com relações de larga autonomia e o federalismo de cooperação que busca o equilíbrio de poder entre a União e os Estados, em que são estabelecidos laços de colaboração na distribuição das competências. Daí emerge a compreensão de que competências comuns e concorrentes se apresentam justamente para dissuadir lacunas e omissões na garantia dos direitos e para equalizar diferenças e desequilíbrios.

Abrucio (2010) vai reforçar tal análise demarcando que a opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação do processo decisório e de sua legitimação uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. O autor vai delimitar que o federalismo possui potencialidades democráticas: a descentralização

(e aproximação governos e comunidades), o respeito às peculiaridades regionais e o princípio da negociação como balizador do processo político.

Reforça Abrucio (2012, p. 19): "é preciso constituir mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação". Em suma: maior cooperação e solidariedade federativa exigem mútuos acordos, maior participação e, ainda, a construção de pactos entre os entes federativos e, portanto, exigem novas arenas públicas de deliberação e decisão.

O regime federativo, que é uma cláusula pétrea da Constituição Brasileira (conforme estabelecido no artigo 60, § 4º da Carta Magna), é composto por vários entes que se reúnem e que conservam autonomias, organizado por meio de processos de distribuição de poderes e funções, repartidas entre os espaços central e regional. Nesse contexto, ao refletir sobre como as tensões nas relações federativas tem desdobramentos na garantia do direito à educação, Araújo (2010), historiando o processo constituinte de 1988 e suas relações com a educação, destaca que:

> Os Constituintes de 1988 tentaram amenizar essa organização de coletividades políticas desiguais, característica das federações, a partir da adoção, pela Constituição Federal de 1988, de um federalismo de equilíbrio ou federalismo cooperativo, modelo de matriz alemã, mediante a previsão de responsabilidades compartilhadas, previstas no instituto do "regime de colaboração", especialmente no que se refere à oferta da educação básica. (ARAUJO, 2010, p. 233).

Um regime federativo como o brasileiro, em que poderes e responsabilidades, em matéria educacional, são repartidos entre níveis governamentais autônomos por meio de uma, ainda, precária e insuficiente delimitação de competências, exige, portanto, um efetivo SNE, que combine cooperação e coordenação entre níveis de governo. Pressupõe justa distribuição de poder, autoridade e recursos, interdependência e interpenetração entre os diferentes governos, orientados por um projeto de desenvolvimento nacional (ARAUJO, 2012).

Cury (2007) construíra entendimento próximo ao se debruçar sobre a discussão acerca do federalismo político e educacional e a opção, nessa área, por um federalismo cooperativo, sob a denominação de regime de colaboração. Demarca o autor que a Constituição Federal fez uma escolha por um regime plural e descentralizado, com mecanismos de participação de inúmeros sujeitos políticos capazes de decidir. Assim, segundo o autor, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e, por isso mesmo, supõe a abertura de arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. Tem-se, portanto, um regime em que poderes e responsabilidades, em matéria educacional, são repartidos entre níveis governamentais

autônomos por meio de distinção de competências de alguma forma definidas em âmbito legal, constitucional e infraconstitucional.

O Regime de Colaboração, "forma democrática e não competitiva de organização da gestão para enfrentar os desafios da educação pública e para regular o ensino privado" (ALMEIDA JUNIOR, 2013) é, sobremaneira, um paradigma voltado ao melhor equacionamento de responsabilidades de toda ordem com vistas ao atendimento do direito à educação com um mesmo padrão de qualidade em todo o território.

Abicalil (2012), de forma complementar, ao refletir sobre a cooperação e a colaboração federativa nos lega que este método de trabalho,

> Supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional, definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. (ABICALIL, 2012, p. 24).

Abrucio (2010) arremata a discussão:

> A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como **a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais par**a atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo. (ABRUCIO, 2010, p. 42-43, grifo nosso).

A nossa LDB, alinhada com a Constituição da República, delimita um nível de divisão de responsabilidades e competências, insuficiente. O reconhecimento da inexistência de um SNE efetivamente articulado e em sentido próprio, redunda em limitações para a garantia da organicidade da oferta educacional, com qualidade social[17]. A modelagem de sistemas autônomos representa um avanço democratizante na organização dos sistemas de ensino que, contudo, em razão das lacunas federativas e pactos vinculantes e sustentáveis no campo educacional, potencializam justaposições e minoram a concretização do Regime de Colaboração com melhor e mais decidida divisão de responsabilidades. É como reafirmou Saviani (2010):

[17] Carta do 4° Congresso Nacional de Educação (CONED). Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/25/carta4coned.pdf CONED

> a) 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 entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. (SAVIANI, 2010, p. 384).

Trata-se, portanto, não da aprovação de uma nova legislação, mas de uma necessária regulamentação vinculante que colabore para mitigar contradições, sombreamentos, lacunas e imprecisões na organização da educação nacional. Trata-se do aperfeiçoamento de programas e da sua execução pactuada, mas, e, sobretudo, da demarcação de um novo paradigma organizativo que melhor delimite (e dê sustentação) responsabilidades e competências comuns e concorrentes entre entes federados precisando, assim, o Regime de Colaboração e suas referências e diretrizes comuns, atenuando diferenças e desigualdades em relação a alguns aspectos, em especial: planos de carreira e remuneração; infraestrutura e seus padrões; propostas pedagógicas e bases curriculares; sistemas de avaliação; arenas federativas, espaços e instrumentos de democratização em todos os níveis, entre outros aspectos. Ou seja: a modelagem do SNE não pode dispensar, entre outras dimensões, ainda, uma concepção ampla de currículo, processos de formação sistêmicos, valorização dos profissionais da educação, modelos de avaliação formativos e não padronizados, arenas e espaços de negociação e pactuação, processos fortes de participação social etc.

Neste contexto e sob estas bases, a expressão de proposições e políticas públicas educacionais deve possuir forte explicação e ancoragem (ao menos em tese) nas formulações programáticas e de governo que as antecedem. Os quatro mandatos[18] do governo federal se deram sob liderança do PT. Grosso modo, as formulações do PT para o campo educacional, historicamente, tiveram importante sintonia com anseios e perspectivas das entidades progressistas do campo educacional, especialmente aquelas organizadas no FNDEP e, recentemente, majoritariamente no FNE, com instituições mobilizadas em prol de uma educação pública, gratuita, laica, inclusiva e de qualidade social. Não sendo diferente em relação ao tema SNE.

A Carta Magna de 1988, a LDB e a gestão das políticas públicas de educação, especialmente sob coordenação da esfera federal nos últimos anos, introduziram inovações relativas ao federalismo brasileiro, especialmente fortalecendo agendas relativas à coordenação,

[18] 2003 a 2016 (o mandato seria até 2019, mas foi interrompido com o impedimento da presidenta Dilma).

cooperação e participação social[19] voltadas à assegurar o direito à educação no país. São exemplos a emenda à Constituição de nº 53 do ano de 2006, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e da ampliação da escolaridade obrigatória, entre outros temas; e de nº 59, do ano de 2009, que inscreve o PNE e o SNE em âmbito constitucional; as políticas de formação dos profissionais da educação e seus mecanismos de articulação e pactuação; as CONAE's e outros espaços de participação, como o FNE; o Plano de Ações Articuladas (PAR); a criação da SASE-MEC; o trabalho de planejamento decenal articulado, voltado à construção, monitoramento e avaliação de planos de educação articulados ao PNE, dentre outros exemplos. Todas as agendas se somam no cenário contemporâneo de esforço conjunto para a instituição de um SNE, estratégico para funcionamento das políticas públicas de educação e melhoria de sua qualidade, em um contexto federativo.

Importante ressaltar, mais uma vez, que os debates em torno de um SNE não são novos. Há reminiscências no bojo do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, do ano de 1932; nas discussões e nos processos de construção dos PNEs e das LDBs e, mais recentemente, no processo Constituinte de 1988, conforme explorado no Capítulo I. Momentos e movimentos que mobilizam publicistas e privatistas, movimentos sociais e burocracias de Estado, entre outras expressões sociais. Tais debates serão também tratados mais adiante.

A ausência de um efetivo SNE tem sido, portanto, apontada como a grande questão contemporânea, estruturante para o federalismo cooperativo na área da Educação, sendo eixo principal de debate nas Conferências de Educação (CONEB e CONAE) da década. Para a CONAE (2010 e 2014), no contexto do país, o SNE deve se constituir como

> Expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o País. (BRASIL, CONAE, 2010, p. 24).

Tal ausência é, também, realçada por Oliveira (2018) ao promover balanço e analisar perspectivas do campo educacional nas últimas décadas:

> A ausência de um sistema mais articulado de educação no país tem repercussão na elaboração, implementação e resultados das políticas de educação. As políticas educacionais são definidas, em geral, pela União sem a devida articulação em termos de concepção, definição de processos, recursos financeiros e humanos; enfim, de criação de condições para implementação, avaliação e alteração dos sistemas de ensino, o que faz com que tenham pouco êxito. Além disso, os professores e agentes

[19] Um exemplo é a consolidação dos esforços crescentes para promover participação da sociedade no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

> escolares, em geral, pouco participam dessas definições e processos, o que contribui para que existam mal-entendidos, resistências ou pouca adesão aos programas, planos e ações que chegam nas escolas, dificultando qualquer alteração nas práticas docentes. Ou seja, os múltiplos processos de regulação e mediação das políticas não são considerados, o que ocasiona pouca repercussão no processo ensino-aprendizagem e no desempenho dos estudantes. (OLIVEIRA, 2018, p. 35-36).

Em rápidas linhas, o professor Oliveira (2018) explicita a preponderância das medidas de coordenação federativa[20] e não de cooperação, com centralização na União, bem como explora a notável baixa intensidade democrática e participação de atores importantes do campo educacional na decisão dos rumos da educação. A reflexão não desconhece a relevância das medidas de coordenação federativa, necessárias, mas insuficientes para garantir a igualdade na garantia do direito à educação em um país desigual como o Brasil.

A ausência do SNE, segundo os debates processados na CONAE confirma "a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País" (BRASIL, CONAE, 2010, p. 22). Assim, muitos debates em âmbito acadêmico, em espaços como as Conferências de Educação, nacional, estaduais, distrital, municipais, bem como em outros fóruns, veem confirmando a necessidade de constituição do SNE como um imperativo contemporâneo (CURY, ABICALIL, SAVIANI, DOURADO, entre outros).

O SNE, assim, deve ser compreendido, ainda, como um

> Aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro" (BRASIL, MEC, 2015, p.1).

De forma harmônica, contextualiza Dourado (2013) relativo aos desafios para instituição do SNE:

> Neste cenário, é fundamental avançar na construção, efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE). O que entendemos por SNE? Porque se faz necessário instituí-lo? O que um SNE inovaria em matéria educacional?
>
> Estas questões são complexas e requerem exame minucioso. Num primeiro momento, é fundamental situar os embates e as disputas nesta arena, indo desde a concepção, a abrangência, a composição e as finalidades até a compreensão de que temos um sistema de fato, ainda que não assentado em sólidas bases jurídicas. (DOURADO, 2013, p. 776).

Em lugar de um "federalismo compartimentalizado" (ABRUCIO, 2005), caracterizado pela ação estanque, pelo jogo de empurra, pela pouca parceria e pela ausência de incentivos

[20] Gilda Cardoso de Araújo sustenta a distinção entre coordenação e cooperação explorando que a coordenação busca um resultado comum a partir do governo central, apesar da maneira separada e independente de atuação, ou seja, a "colaboração que vem do centro". Por sua vez, a colaboração se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas.

para a articulação e atuação comum, advém a ideia de "descentralização qualificada" orientando a organização do SNE. O conceito contrapõe a ideia de federalismo compartimentalizado ou, ainda, de "municipalização predatória", sugerindo o entrelaçamento equilibrado entre diferentes níveis de governo, como matriz essencial para a condução das políticas públicas. Em resumo: repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação[21][22].

Tais problematizações vão coincidindo e refletindo-se, mais recentemente, reitera-se, nos debates processados especialmente na CONAE, espaço democrático constituído para que todos possam se envolver no desenvolvimento da educação nacional, participando da discussão de temas relevantes para a garantia do direito. Confirma-se o diagnóstico de que o projeto educacional em vigor no país é, ainda, apesar de avanços, marcado pela fragmentação e desarticulação.

O tema, no entanto, é complexo e objeto de inúmeras disputas em termos de concepções e arranjo jurídico, institucional e normativo. Não são, obviamente, todas as forças políticas e sociais que estão convencidas da necessidade de uma organização sistêmica da educação nacional e do aperfeiçoamento de formas de colaboração capazes de garantir o direito à educação de qualidade social, com efetivos acordos federativos vinculantes. Explicitam-se tais diferenciações nos debates e na apresentação de proposições sobre o SNE no último período as quais, com efeito, guardam relação com os atores (e seus lugares) e institucionalidades que as produzem. Nestes, destacam-se partidos e coalizões de governo e a gestão governamental propriamente dita.

A agenda instituinte do SNE necessariamente passará pela regulamentação da cooperação federativa, demandada pelo art. 23 da Constituição Federal, a dar melhor envergadura ao Regime de Colaboração. O Regime de Colaboração, por sua vez, é um paradigma, uma forma de trabalho articulado, voltado ao melhor equacionamento de responsabilidades de toda ordem com vistas ao atendimento do direito à educação com um mesmo padrão de qualidade em todo o território. Tal perspectiva, de um SNE, invariavelmente exige maior interação intergovernamental e pactuação, divisão equilibrada de responsabilidades e papéis, com arenas federativas propícias, deliberações para as políticas com caráter vinculante, participação social, gestão democrática, enfim.

---

[21] Texto elaborado sob coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, no ano de 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SASE_mec.pdf. Acesso em 3 de fevereiro de 2019.

[22] Texto elaborado sob coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, no ano de 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf . Acesso em 3 de fevereiro de 2019.

Portanto, no contexto do SNE, a relação entre os entes federados precisa avançar: menos fragmentação, menos competição e mais cooperação. Eliminação da "lógica de balcão" no acesso ao fundo público, fortalecimento das capacidades estatais para planejar e executar políticas, pactuação de padrões de qualidade nacionais e criação de instâncias permanentes de negociação e pactuação e fóruns e mesas de diálogo entre trabalhadores e gestores, estímulo à participação e ao controle social; todas dimensões mobilizadas para produzir avanços na melhoria da qualidade da educação, a partir de uma nova forma de organização da educação brasileira.

Dessa forma, o debate no/do Governo Federal, entre 2003 e 2016, foi intensificado sinalizando para impactos na forma como cada estado e cada município deve se organizar para oferta da educação e garantia de sua qualidade. O SNE é um instrumento para superar o histórico de desigualdades econômicas e sociais do país, propiciando uma nova organização que garanta equidade e qualidade, identidade nacional e local assegurando o direito constitucional à educação. O SNE deve simplificar e articular o funcionamento das esferas de governo, com arenas federativas de negociação e pactuação, regras claras, válidas ao longo do tempo, condição para a qualidade.

3.1 Programas de Governo23 (2002-2014) e Sistema Nacional de Educação (SNE): aproximações possíveis

No Manifesto de Fundação do PT[24], a afirmativa de que é preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade possui muita significação, sobretudo à luz das discussões efetivadas no Capítulo I (2.2.1), e já traz consigo o desafio da intervenção dos trabalhadores na definição do rumo do Estado para realizar uma política democrática, tanto no plano econômico quanto no plano social.

> A hegemonia avança com a afirmação da capacidade de direção política, ideologia e moral daquela que, até tal momento, era uma classe subalterna. A supremacia entra em crise quando, embora se mantenha a dominação, desaparece a capacidade dirigente quando a classe que detém o poder político não sabe mais verdadeiramente dirigir, resolver os problemas da coletividade; quando a concepção do mundo que ela conseguirá afirmar passa a ser rechaçada. A classe social, até então subalterna, torna-se dirigente, por sua vez, quando sabe indicar de modo concreto a solução para os problemas, quando tem uma concepção de mundo que conquista novos aderentes, que unifica o alinhamento que se forma em torno dela. É essa a concepção gramsciana da conquista da hegemonia (GRUPPI, 1978, p.79).

Neste contexto de afirmação de concepções fundamentais, é importante resgatar o programa inaugural oferecido em eleições presidenciais, como um marco de referência para

[23] Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo-do-pt/. Acesso em: 12 jun 2018.
[24] Disponível em: https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/. Acesso em: 12 jun 2018

compreender e contextualizar os programas sucedâneos, que desdobram os princípios contidos no Manifesto de Fundação e que, portanto, indicam o horizonte estratégico dos governos petistas na gestão federal (para conquistar novos aderentes).

Fundamentalmente, traz a concepção geral de que as tarefas de democratização da educação e das oportunidades educacionais conjugam-se ao esforço mais geral de democratização do país e de seu desenvolvimento com inclusão social.

O primeiro programa apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, fundado em 10 de fevereiro de 1980, coincide com a primeira eleição presidencial direta realizada em 1989, após 21 anos de ditadura civil-militar e o período de transição. Deste modo, o programa do PT "Brasil Urgente, Lula Presidente" (SÃO PAULO, 1989), confere central atenção para o processo de democratização do Brasil, apresentando

> Um diagnóstico sobre as moléstias do organismo político brasileiro e as diretrizes de um programa para combater o autoritarismo, garantir a soberania do poder civil, extirpar a corrupção, recuperar o judiciário, desmontar o monopólio no campo das comunicações de massa e redefinir nossa política externa. (SÃO PAULO, 1989, p. 1-2),

O tema da educação é tratado no caderno "Questão Urbana"[25] que trabalhou os temas das metrópoles, cidades médias, uso do solo, habitação, sub-habitação, transportes e educação. O documento da candidatura presidencial de Lula é assertivo na centralidade conferida ao SNE:

> É imperativo que se construa um Sistema Nacional de Educação, dando fim a um modelo onde as redes municipais, estaduais e federal coexistem sem se integrar numa esdrúxula distribuição de tarefas. Hoje, cada instância cuida de si, com prioridades e modos de distribuição dos recursos que não se harmonizam e com os das demais. A desarticulação das redes e as discrepâncias regionais produzem escolas extremamente díspares em qualidade, em detrimento das regiões mais pobres, dos estados mais pobres, dos municípios mais pobres, e, em todos eles, sobretudo da população mais pobre. Enquanto isso, subsidia-se fortemente o ensino privado (SÃO PAULO, 1989, p.29-30).

Deste modo, desde a proposição inaugural para a disputa presidencial, o PT se ocupa do binômio "defesa da democracia-defesa de uma educação pública de qualidade para todos", reconhecendo as tensões entre público e privado, as relações entre educação e sociedade e as contradições relativas à oferta de uma educação para elites e uma educação para todos. A proposta de 1989, inaugural, também ratifica a importância de "criação de mecanismos de controle democrático sobre a atividade educacional" (SÃO PAULO, 1989, p.32), propondo a revisão e a composição de órgãos normativos importantes como o Conselho Federal de

[25] Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-questaourbana.pdf . Acesso em 13 jan 2017.

Educação, "há muito transformado em castelo onde são representados os interesses privatistas e mais reacionários" (ibid.).

O Programa de Governo do ano de 1994 declara a educação como "prioridade máxima", diagnosticando a exclusão escolar de milhões de crianças, jovens e adultos, bem como dá tratamento à educação superior e o financiamento da educação em correspondência ao Produto Interno Bruto (PIB), em patamares inferiores em relação a outros países. A crítica à "ações tópicas e parciais" e "iniciativas de inspiração neoliberal" (ibid., p.82)[26] também é acentuada. O programa vai delimitar, ainda, a necessidade de uma política educacional de longo prazo, a gestão democrática e a valorização da cooperação em detrimento da competição e que permitam "equacionar as responsabilidades sobre a demanda, a ampliação e a manutenção da rede física e os processos pedagógicos" (p. 89), entre outros aspectos. O tratamento conferido abarca os diferentes níveis, etapas e modalidades, que é perpassado pela democratização da gestão e pela defesa de uma ação integrada entre diferentes setores governamentais, por um novo modelo de Estado.

O Programa de Governo do ano de 1998 estabeleceu grandes compromissos programáticos, demarcando o imperativo "nenhuma criança fora da escola". Destacou a implantação da escola de tempo integral, a bolsa-escola para os filhos de famílias mais pobres, a erradicação do analfabetismo adulto, cursos noturnos em universidades e programas de ampliação de estudantes carentes nas universidades públicas, crédito educativo e expansão e fortalecimento da rede de ensino profissionalizante. O eixo do programa se dá no sentido da promoção do desenvolvimento com estabilidade e distribuição de renda, assinalando que "fará da educação dos brasileiros prioridade nacional" (SÃO PAULO, 1998, p. 5).

Tais debates e formulações gerais trazem à memória a reflexão de Dourado (2006) e a concepção de educação com viés inclusivo e democrático (que se orienta para o atendimento de trabalhadores e trabalhadores e seus filhos) e que, assim, deve ter centralidade na organização da educação nacional. Tal dimensão é distintiva de candidaturas, com viés e maior compromisso com a inclusão social e a democratização de oportunidades como projeto norteador:

> A disputa entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado sobre alterações substantivas, ao longo da história, em decorrência da precária delimitação entre as esferas públicas e privada da sociedade e pela interpenetração ambígua entre essas esferas. A análise desse processo de disputa sinaliza para um

[26] Disponível em https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf. Acesso em: 05 mar 2019.

> cenário de disputas no qual a hegemonia tem sido do setor privado, desvelando, desse modo, a feição e o caráter ideologicamente privado assumido pelo Estado Brasileiro.
>
> O embate entre o público e o privado, no campo educacional, revela a persistência de forças patrimoniais na educação favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público. (DOURADO, 2006, p. 283).

Assim, reforça-se a compreensão do Estado, sua conceituação e seus desdobramentos efetivos, sempre em um cenário de disputas cíclicas entre público e privado, o que exige mais uma vez sua delimitação discursiva. À luz das discussões engendradas por Dourado (2006) entende-se o Estado como

> Expressão da articulação entre a sociedade civil (sistema privado de produção e aparelhos ideológicos de hegemonia) e a sociedade política. Dessa definição, é possível depreender que o Estado não se reduz ao governo, ao aparelho parlamentar. Trata-se da retomada a noção de Estado ampliado, em Gramsci, entendido como expressão da correlação de forças sociais contraditórias, estendendo-se para além das classes dominantes, ainda que para manter a sua hegemonia. (DOURADO, 2006, p. 283).

A demarcação de Dourado (2006) não afasta o caráter de classe inerente ao Estado capitalista, mas sinaliza para certa fertilidade dos movimentos sociais que "vão lhe enderençando uma feição ampliada". Também vai reforçar que as políticas e formas organizativas da ação do Estado, permeada pelas tensões entre o público e o privado, não se circunscrevem à agenda educacional. No contexto dos governos de Lula e Dilma, avanços foram produzidos em termos das relações entre Estado e Sociedade com repercussões positivas na organização de uma agenda instituinte do SNE. "A hegemonia tende a construir um bloco histórico, ou seja, a realizar uma unidade de forças sociais e políticas diferentes; e tende a conservá-las juntas através da concepção do mundo que ela traçou e difundiu" (GRUPPI, 1978, p.79). Faz-se necessário o envolvimento de todos os níveis da sociedade.

Esta compreensão do papel e da função do Estado permeiam os programas de governo oferecidos para eleições presidenciais, oportunidades em que se reconhece que os problemas que se colocam no campo educação não são passíveis de "soluções milagrosas", ratificando-se a agenda do SNE:

> O caminho é de trabalho duro e enfrentamento de enormes resistências. Os resultados não aparecerão a curto prazo. A alternativa de construção de um Sistema Nacional de Educação, universal, democrático, voltado para os interesses dos trabalhadores e submetidos a seu controle e direção é revolucionária neste país, onde o 'saber' é excludente e serve ao opressor (GRUPPI, 1978, p.32).

Os programas de 1989, 1994 e 1998, que não se sagraram vitoriosos, indicam para a necessidade de uma agenda mais sistêmica e universalizante para o campo educacional, com um aperfeiçoamento da relação Estado-Sociedade, o que representa uma matriz comum em

relação aos programas de governo sucedâneos, que acabam por se sagrarem vitoriosos nos processos eleitorais presidenciais ulteriores.

3.1.1 Programa de Governo 2002 "Coligação Lula Presidente27": Uma escola do Tamanho do Brasil

O Programa de 2002[28], no campo da educação, denominado "Uma escola do Tamanho do Brasil", com 33 (trinta e três) páginas, se organiza em uma parte inicial que trata do quadro educacional de então, da democratização do acesso e garantia de permanência, qualidade social da educação, valorização profissional e Regime de Colaboração e Gestão Democrática, depois desenvolvendo os dois níveis de ensino, básica e superior, e suas etapas e modalidades. Segundo o Documento, o título havia sido escolhido "porque ele expressa com exatidão a prioridade que essa política pública terá no Governo Lula" (SÃO PAULO, 2002, p.3), e representava um acúmulo plural "fruto da trajetória de lutas dos movimentos dos estudantes e trabalhadores da educação, das experiências vivenciadas por nossas administrações municipais e estaduais e da atuação das nossas bancadas parlamentares" (ibid., p. 4). Também detalhava diretrizes e proposições segundo as etapas, níveis e modalidades educacionais.

Chama a atenção, para efeito do presente trabalho, a previsão de um tópico específico relativo ao Regime de Colaboração (articulado à gestão democrática). O Documento diagnostica:

> No Brasil, o poder público central nunca teve responsabilidade relevante na escolarização das maiorias, o que propiciou o crescimento das desigualdades regionais, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou sua rígida verticalização, e o estabelecimento de ações concorrentes entre as esferas de governo. O poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente (SÃO PAULO, 2002, p.10)

Partindo de competente e assertivo diagnóstico, o documento se compromete que "o governo federal encaminhará proposta de lei complementar para regulamentar a cooperação entre as esferas de administração, normatizando o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e instituindo as instâncias democráticas de articulação" (SÃO PAULO, 2002, p.11). Avaliava a formulação programática que o encaminhamento, nestes moldes, colaboraria para transformar a lei em realidade e enfrentar desigualdades, pulverização, desarticulação, verticalização e concorrência no campo educacional. Na formulação programática, a concepção

---

[27] Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB).

[28] Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/16-umaescoladotamanhodobrasil.pdf. Acesso em: 13 jan 2017.

de sistema é indissociável da viabilização de processos participativos, necessários para concretizar a educação de qualidade social, transformadora, libertadora, que rompa com a cultura de poder tecnocrático nos diferentes aparelhos burocráticos, administrativos e jurídicos (ibid.):

> É necessário adequar o aparelho administrativo às exigências da democracia, numa dinâmica de funcionamento interdisciplinar, horizontal, descentralizada, ágil e com a capilaridade exigida pelo processo de participação da sociedade nas diversas instâncias de decisão sobre as políticas públicas para o setor. (SÃO PAULO, 2002, p.11).

Desta forma, o Programa da coligação presidencial do ano de 2002 demarca entre suas proposições (a proposição que encabeça, registre-se de passagem), a necessidade de instituir o SNE com a finalidade de articular as ações educacionais das três esferas federativas. Delimita, ainda, a necessidade de criar o FNE, responsável por Conferências quinquenais tendo por centralidade os planos de educação: sua construção, proposição, avaliação e acompanhamento. Além disso, vai propor a implantação de um novo CNE e o fortalecimento de instâncias colegiadas e a integração no campo educacional.

O Programa de Governo de 2002 também vai deixar claro que é fundamental regulamentar, em lei complementar federal, o parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988 - "normas para cooperação entre União, Estados e Municípios".

O Programa de 2002 sinaliza muito fortemente com proposições relativas à instituição do SNE e à regulamentação da cooperação federativa.

3.1.2 Programa de Governo 2006: "Lula de novo com a força do povo"

A coligação voltada à reeleição de Lula é formada por PT, PCdoB e PRB. O mote do segundo mandato é desenvolvimento. Segundo a candidatura, desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade. Em termos de concepção ainda reafirma que "o Estado Brasileiro reafirmará seu compromisso com uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável e inadiável" (SÃO PAULO, 2006, p.12). A aprovação do FUNDEB é um dos desafios centrais colocados no horizonte de governo, sendo demarcada a educação como "questão nacional de primeira grandeza", prioridade do Estado e da sociedade (ibid.).

A formulação programática já possui características importantes de agenda de governo, com o estabelecimento de metas de acesso e qualidade próprias de quem já ocupava o governo por quatro anos. Passa a ser eixo, o aprofundamento de ações bem-sucedidas de governo, com

a ampliação da escolarização obrigatória, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), a ampliação das vagas das Universidades Federais, a Rede Nacional de Formação de Educadores e a plena implementação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), instituído, por lei[29], no ano de 2004.

A referência à agenda de instituição do SNE aparece na formulação programática, nos seguintes termos: "Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo" (SÃO PAULO, 2006, p.17).

O compromisso programático vai ser traduzido após a reeleição do Presidente Lula, sendo realizada a CONEB 2008, a CONAE 2010 e instituído o FNE, também no final de 2010. Contudo, o aperfeiçoamento do regime de colaboração passa a ficar subsumido nas tarefas destes dois importantes organismos: Conferências e FNE. Não se fez referência à instituição do SNE como proposta mais central.

3.1.3 Programa de Governo 2010: "Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira"

O Programa de 2010[30] foi divulgado sob o título "Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira", e parte de um diagnóstico de que a agenda educacional sob os governos do Presidente Lula produziu enormes avanços da educação básica à pós-graduação, incluindo uma robusta ampliação do investimento em educação, com um novo FUNDEB, a criação do Piso Salarial, do PROUNI e uma expressiva ampliação de Universidades e Institutos. São os seguintes compromissos firmados:

1. Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente.
2. Crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais.
3. Dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil.
4. Defender o meio ambiente e garantir um desenvolvimento sustentável.
5. Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade.

[29] Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências (Conversão da MPV nº 147, de 2003).
[30] Coligação "Para o Brasil Seguir Mudando". Composição da Coligação: PRB / PDT / PT / PMDB / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PC do B.

6. O Governo Dilma será de todos os brasileiros e brasileiras e dará atenção especial aos trabalhadores.
7. **Garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento.**
8. Transformar o Brasil em potência científica e tecnológica.
9. Universalizar a saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS.
10. Prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e vida digna e segura para os brasileiros.
11. Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação.
12. Garantir a segurança dos cidadãos e combater o crime organizado.
13. Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo.

Em relação ao compromisso "7", o eixo é o do acesso a uma escola de qualidade, que combine ensino e capacitação para o trabalho, com o fortalecimento da oferta de educação superior pelas Instituições federais, formação e piso nacional para os professores (SÃO PAULO, 2010, p. 13). A cooperação da União com os estados e municípios, para alcançar padrões educacionais de qualidade em todos os níveis, destaca o piso salarial nacional, os programas de formação e a criação de creches, pré-escolas e quadras esportivas, mencionando, ainda, a articulação entre políticas educacionais, de esporte e cultura, além de destacar que "uma ampla mobilização – envolvendo poderes públicos e sociedade civil – terá como objetivo a erradicação do analfabetismo" (ibid.). Não há expressa referência ao tema do SNE, ao regime de colaboração ou à regulamentação da cooperação federativa.

No entanto, importante destacar que o documento protocolado no TSE[31], Diretrizes do Programa 2011/2014, informa: "Este programa tem caráter provisório, uma vez que o definitivo deverá contemplar as sugestões de todos os partidos que integram a coligação que apoia a candidatura de Dilma Rousseff à Presidência da República" (SÃO PAULO, 2010, p.1). Neste documento de referência está consignado entre os desafios para a sociedade do conhecimento "construir o Sistema Nacional Articulado de Educação, de modo a redesenhar o pacto federativo e os mecanismos de gestão" (ibid., p.10).

Destaca-se, assim, que não há incongruência entre os dois documentos apreciados em relação à orientação comum para a condução, pelo Governo Federal, das políticas prioritárias

[31] Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/BR/1/280000000005/proposta.pdf. Acesso em 12 jun 2019.

para o campo educacional a partir de 2010, sendo que o documento protocolado no TSE reconhece o tema do SNE como agenda.

3.1.4 Programa de Governo 2014 "Mais Mudanças, Mais futuro"

O Programa de Governo da Coligação "Com a Força do Povo" registrado para o quadriênio de governo 2015-2019, também é colocado à disposição para o debate nacional e para um amplo processo de consulta aos movimentos sociais e partidos aliados. A proposição parte da compreensão de que os 12 anos de governos do PT com os partidos aliados "fizeram uma revolução social pacífica, o mais amplo e vigoroso processo de mudança da história do país" (SÃO PAULO, 2014, p.1). A orientação estratégica do Programa é inaugurar um "novo ciclo de mudanças, para superar problemas estruturais e seculares que ainda impedem o desenvolvimento pleno de um país mais justo e para garantir que não ocorrerão retrocessos nas importantes conquistas obtidas nos últimos 12 anos" (ibid.). Os pilares básicos para o governo subsequente deveriam ser a solidez econômica e a amplitude das políticas sociais.

O programa de 2014, junto ao TSE, situa importante assertiva que envolve a educação, e que merece ser realçada. Segundo o programa, a democratização do acesso à educação de qualidade tem uma dupla função:

> No novo Brasil que estamos construindo desde 2003, a democratização do acesso à educação de qualidade tem uma dupla função. Por um lado, permite moldar uma nação democrática e soberana, fundada na disseminação do conhecimento e da cidadania, o que deve assegurar a perenidade da erradicação da miséria e da pobreza. E, por outro, permite preparar o país para o grande desafio de fundar seu crescimento na criação de tecnologia e na inovação, ou seja, privilegiando a formação educacional e científica e, portanto, a economia do conhecimento (SÃO PAULO, 2014, p. 3).

De forma ampla e abrangente, como diagnóstico válido para a ação de governo em seu conjunto, naquilo que denomina reforma federativa, e não apenas para a educação, o programa vai assinalar que "os governos do PT e de seus aliados inauguraram um novo federalismo, uma nova relação entre o governo federal, os Estados e Municípios, baseado numa relação republicana de cooperação e parceria" (SÃO PAULO, 2014, p.1). A orientação é para a construção de uma federação mais cooperativa, portanto.

A concepção subjacente ao programa para o período é a de que o Estado brasileiro, com as três experiências de governos lideradas pelo PT até então, tornara-se parceiro da população na construção de um futuro mais promissor com base no acesso à educação.

O referido novo ciclo histórico, "passa pelas reformas política, federativa, urbana e dos serviços públicos" (SÃO PAULO, 2014, p.3). O novo ciclo proposto para o novo mandato da

Presidenta Dilma, assim, “deverá ser lastreado pela Educação”: “Depois de um período prolongado de democratização do acesso a todos os níveis de ensino, inclusive o técnico e o universitário, chega-se agora à etapa de transformação da qualidade do ensino” (ibid., p.1).

O programa de Governo vai destacar, ainda, que a ampliação dos recursos nos anos anteriores, somados aos provenientes da comercialização do petróleo oriundo do pré-sal “vão tornar realidade o Plano Nacional de Educação (PNE), que o Governo Dilma aprovou sem vetos” (SÃO PAULO, 2014, p.29) que, conforme disposição constitucional, é o articulador do SNE. Ainda assim, importa destacar que não há referência ao regime de colaboração ou a instituição do SNE, sobretudo em uma conjuntura em que o PNE recentemente sancionado expressamente tenha demarcado a necessidade de instituição, em lei específica no prazo de 2 (dois) anos, do Sistema Nacional de Educação (conforme art.13 da lei 13.005, de 25 de junho de 2014) e, ainda, de regulamentação parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, por lei complementar, estabelecendo as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do SNE em regime de colaboração (na estratégia 20.9, da mesma Lei).

Pode-se sintetizar, do conjunto programático avaliado, que as formulações das coligações presidenciais das candidaturas de Lula e de Dilma transitam de uma concepção própria de sistema, estruturante, indissociável da viabilização de processos participativos necessários para concretizar a educação de qualidade social, transformadora, libertadora, que rompa com a cultura de poder tecnocrático nos diferentes aparelhos burocráticos, administrativos e jurídicos; para formulações relativamente mais dispersas sobre o tema, em sentido próprio; privilegiando, nos programas, formulações mais correspondentes ao reforço da coordenação, à execução de programas e à tarefa de governar (gestão).

Tal trânsito, contudo, não significa um abandono acerca da temática do SNE, ao contrário: se há uma diminuição de recorrência, formulação conceitual e intensidade sobre a cooperação federativa e o SNE, esta matéria se expressará com intensidade crescente, nos instrumentos mais formais de planejamento do executivo federal, como se verá constatado no final do capítulo II, nas sínteses analíticas.

Posso avaliar que, entre a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, e a realização da CONEB 2008, mesmo com os CONEDs e tantos outros movimentos, o tema SNE não havia voltado à agenda com todo o vigor requerido, dando lugar às medidas e reformas pontuais e ancoradas em uma visão parcial das questões educacionais, vigente durante todo o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), especialmente ancorada na “implementação de uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um

sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados" (DOURADO, 2007, p. 927).

Os programas de governo, entre outros aspectos atinentes à organização, normatização e gestão das políticas de educação, contemplam, portanto:

a. a necessidade de instituição do SNE e/ou regulamentação da cooperação federativa, com reconhecimento de seu encaminhamento por meio de lei complementar regulamentando competências comuns;
b. a criação e/ou modificação de colegiados normativos e de controle social, destacando-se, especialmente o CNE;
c. o reforço à gestão democrática, a perpassar todo o SNE, destacando-se a criação do FNE e a institucionalização das Conferências;
d. o fortalecimento de instrumentos, órgãos e estratégias para enfrentar a fragmentação e a desarticulação das políticas, programas e ações.

3.2 Conferências Nacionais de Educação e mobilizações nacionais: o debate sobre o SNE ganha centralidade

Os ensaios e movimentos de fortalecimento e articulação de mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre administração e sociedade civil são expressões concretas de alteração da conformação e compreensão da ação do Estado, alargando-o. Ou seja, na conjuntura atual, tomado especificamente o campo educacional, compreende-se que os fóruns e Conferências expressam certas formas consensuais de exercício do poder e colaboram para construção de uma direção política, visto que em tais espaços se acumulam teses e debates e se conforma um horizonte estratégico de atuação, particularmente expresso em seus documentos síntese. Em tal direção, são importantes elementos constituintes da agenda do SNE.

A organização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), os Congressos Nacionais de Educação (CONED) e as Conferências promovidas pela Câmara dos Deputados, foram, também, importantes demarcadores da luta social por um projeto nacional de educação, de Estado, nas últimas quatro décadas.

Conferências, fóruns e conselhos foram criados, na abrangência dos governos petistas, inclusive formalmente, por meio de portarias ou decretos (inclusive sendo considerados dentro do ciclo das políticas públicas), para promover escuta e interação democrática da "sociedade

civil" junto ao Estado na definição dos rumos das políticas públicas em geral, e da política educacional em particular. Assim, dois organismos merecem ser realçados para que sejam cotejadas e problematizadas algumas aproximações com conceitos gramscianos, já tratados, e a agenda de instituição do SNE: O Fórum Nacional de Educação (FNE) e as Conferências Nacionais de Educação (CONAEs)[32].

Conquanto, é somente quando um governo democrático-popular assume o Governo Federal, e reconhecendo os ativos das forças vivas da sociedade organizadas "fora do Estado", especialmente ao longo dos anos de 1970 e 1980, que a agenda do Governo central mais parece se mobilizar para o acolhimento daquelas demandas, em especial a própria ideia de Sistema.

A este respeito, importa rememorar que o Documento Final da CONAE 2010 havia feito importante síntese histórica convergente com o obstáculo imposto ao FNE e as repercussões na organização do SNE, só que tomando o outro momento histórico de emergência de Governos neoliberais no país, em linha com o sinalizado no Capítulo I deste estudo:

> Vale lembrar que durante a tramitação, no Congresso Nacional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ocorrida por longos oito anos - de 1988 a 1996 -, o possível e desejado Sistema Nacional de Educação perdeu dois de seus componentes primordiais: integralmente, o Fórum Nacional de Educação e, parcialmente, o Conselho Nacional de Educação. À época, o Sistema Nacional de Educação teria como instância máxima de deliberação o Fórum Nacional de Educação, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e a execução orçamentária para a área. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão normativo e de coordenação do Sistema, também composto por ampla representação social, disporia de autonomia administrativa e financeira e se articularia com os poderes Legislativo e Executivo, com a comunidade educacional e com a sociedade civil organizada (BRASIL, CONAE, 2010, p. 27).

Entre avanços e retrocessos, fica mais nítido o significado de que a ampliação crescente de participação popular (socialização da política), vistos diferentes momentos históricos, deve se articular à socialização do poder. Conforme nos afirma Coutinho[33] (2002), problematizando os processos de democratização, de socialização da política e a apropriação privada dos mecanismos de poder:

> [...] temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado

[32] De pronto importa destacar o papel central do professor Francisco das Chagas Fernandes na construção das Conferências Nacionais de Educação a partir de 2008 (CONEB) e na conformação do FNE, bem como do professor Luiz Fernandes Dourado, responsável central na conformação dos documentos das conferências de educação, fortemente orientados na perspectiva da instituição do Sistema Nacional de Educação. O Dr. Luiz Dourado é também responsável por importantes estudos avaliativos sobre o Plano Nacional de Educação.

[33] COUTINHO, Carlos N. A Democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O; SEMERARO, G. Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

> restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia a seu serviço. Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder do Estado [...]. (COUTINHO, 2002, p. 17).

Os conceitos de sociedade civil e hegemonia estão presentes e, especialmente, ganham importância recente no contexto atual em que se demanda, crescentemente, maior controle das políticas públicas e são requeridas definições coletivas e colegiadas em relação ao rumo das políticas públicas, estas calcadas na participação de diversos atores sociais. Recorre-se a Gruppi (1978, p. 78-79) para qualificar o importante sentido dos processos de Conferência e seus conteúdos de orientação da ação coletiva

> Um grupo social pode, e mesmo deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental. É essa uma das condições principais para a própria conquista do poder. Depois, quando exerce o poder, e mesmo quando o mantém fortemente sob controle, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também dirigente. (GRUPPI, 1978, p. 78-79).

Nesse sentido, no último período, especialmente a partir do Governo do Presidente Lula, foram estimulados e criados espaços e processo de participação, muitos dos quais constituídos sob a orientação estratégica de fortalecer o engajamento da sociedade naquilo que se convenciona chamar de "ampliação do espaço público" na formulação, no acompanhamento da execução e na avaliação de políticas públicas, materializando o princípio da gestão democrática.

O percurso histórico recente de lutas do/no campo educacional e as consequentes tentativas de instituição de um SNE, nos movimentos mais recentes em favor de uma nova LDB após a promulgação da nova Constituição de 1988, tiveram centralidade a reivindicação por um FNE e por um CNE, dotados de autonomia e ampla representação social.

Cury (2006) situa os colegiados, notadamente os conselhos, como elos entre Estado e Sociedade:

> A existência desses Conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras. (CURY, 2006, p. 45).

Segundo o autor, a existência de conselhos remonta ao Império, com diferentes graus de conformação e complexidade. Importante definição sobre a expressão *conselho* é delimitada por Cury (ibid..):

> *Conselho* vem do latim *Consilium.* Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade. (CURY, 2006, p. 47).

Cury vai asseverar que "um conselho é, então, o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público, reconhecendo que todos são intelectuais, ainda que nem todos façam do intelecto uma função permanente – traduzindo livremente Gramsci*"* (ibid., p.50). Conselhos são concebidos como forma de democratização do Estado.

> Ao invés de um federalismo hierárquico ou dualista em que os entes federados se superpõem uns aos outros, adotou-se uma concepção de federalismo por colaboração recíproca. Esta, respeitadas as esferas de competências de cada ente federado, supõe relações entre pares de igual dignidade dialogando entre si (ibid., p. 55).

A Conferência é definida, hodiernamente, como um espaço social de discussão da educação brasileira que articula diferentes agentes institucionais, da chamada sociedade civil e dos governos para articular um projeto nacional de educação e uma Política de Estado. A Conferência, por definição legal em vigor, tem por objetivo principal avaliar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do plano para a década seguinte. Como instância periódica de debate, formulação e de avaliação sobre temas de interesse público que mobiliza representantes da burocracia e da sociedade civil, a Conferência propõe diretrizes e ações concretas no tocante às matérias sob seu exame. É, portanto, um espaço-tempo para "educar o consenso".

O FNE é um espaço plural composto por representações do aparelho do Estado, representações de dirigentes do campo educacional, básico, superior e profissional e tecnológico, trabalhadores em educação, centrais e confederações sindicais, conselhos, comunidade científica, movimentos sociais do campo, movimentos de afirmação da diversidade, movimentos em defesa da educação, entidades de estudos e pesquisa em educação e representações de empresários e de organizações de entidades corporativas voltadas à formação técnica e profissional.

Ao olharmos para tais expressões, Fórum e Conferência, tal como reconhecido durante os governos progressistas do PT (2003-2016), proximamente da concepção gramsciana, visualizamos que se articulam sociedade civil-Estado, em movimento dialético, reconhecendo o Estado (e não o negando ou substituindo) como terreno de luta e conflito, como espaço de conformação de hegemonia pela via da disputa com as classes no poder. Em apropriação particular do pensamento gramsciano, portanto, expressões da sociedade civil estão a lutar

contra determinadas forças sociais e sendo ajudadas por outras forças determinadas para se unificar no Estado, devendo eliminar as primeiras e ter o consenso ativo ou passivo das outras (GRAMSCI, 2002a, p.353), com a devida licença.

De forma clara, tais esferas - Fórum e Conferências -, colaboram para a articulação de segmentos e grupos sociais na luta em defesa da educação pública e, historicamente, nas lutas e demandas pela estruturação e instituição de um SNE. Tais esferas visam, em última análise, à ampliação da participação de organismos da "sociedade civil", afirmar objetivos, estratégias, direitos e agendas. A CONAE materializa uma lógica de participação social, importante por produzir debates, consensos e conferir uma direção à política educacional no país. Importante, portanto, na ampliação dos sentidos e contornos dados à gestão democrática, "buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões que favoreçam as decisões coletivas" (BRASIL, CONAE, 2014, p. 80-81).

Vê-se, pois, conformados canais e expressões relevantes para a democratização da gestão e para o fortalecimento de espaços plurais e representativos que colaboram na produção de pactos e consensos com vistas à garantia do direito à educação, com qualidade social. O conceito de hegemonia transmuta-se em uma ideia mais ampla vinculada à "expressão de uma vontade coletiva", em um projeto que fica demarcado, sinteticamente, no documento final da Conferência e em suas consequentes repercussões na ação do poder público, via criação e/ou implementação de políticas públicas.

Embora possamos extrapolar e assumir que, por exemplo, a constituição do FNE e a apropriação das instituições que o compõem signifique a materialização de um ambiente de disputa por hegemonia, ou seja, um ambiente para que diferentes forças e grupos tentem influenciar e determinar o rumo da ação estatal, não se configura, pois, uma interferência direta no poder, tendente a alterar ou ressignificar as condições de domínio e direção inerentes a processo revolucionário ou de conformação de um momento do Estado, na concepção gramsciana propriamente. Mas é um movimento que não afasta totalmente o ideário gramsciano. Em larga medida, as expressões da sociedade civil que se colocam no FNE e na CONAE e em suas correlatas expressões nos estados, no Distrito Federal e nos municípios (fóruns e Conferências subnacionais), no presente e em alguma medida no passado, mobilizam grupos que surgem e se organizam para lutar por direitos não conquistados ou ameaçados, em larga medida, em função do modo capitalista de organização das formas de pensar, agir, sentir e conviver em sociedade que, por óbvio, pressiona também o campo educacional.

Não há como, a partir de tal reflexão, ainda que situada historicamente e com vistas ao processo revolucionário, negar que as articulações que conformam o FNE e as Conferências

expressam importantes momentos de configuração de um rumo para a política pública educacional e de uma concepção de educação que a ela subjaz: pública, gratuita, laica e de qualidade social. Há possibilidade de reconhecer um momento concreto de transição revolucionária e conformação de um novo tipo de Estado, a reflexão tomada no tempo presente indica uma importante referência para análise de um processo mudancista de tipo progressista no campo educacional em curso até recentemente, expresso essencialmente nas demandas atualizadas por um SNE.

Os Fóruns e Conferências são, ademais, importantes espaços de referência para a democracia e as possibilidades que esta propicia em termos de disputas, articulações e preparação das lutas junto ao Estado. Lembremos de Gramsci (1999) ao refletir que

> Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às "trincheiras" e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas "parcial" o elemento do movimento que antes constituía "toda" a guerra, etc. (GRAMSCI, 1999, p. 24).

Se no plano concreto da reflexão gramsciana as considerações acerca da guerra de movimento e guerra de posição indicam tanto fases históricas e passagens nas disputas políticas e de classes, quanto a necessidade de conquista de trincheiras e casamatas, não é demais indicar que Fóruns e Conferências importam em instrumentos para as disputas e lutas no campo educacional em particular, incluído a agenda e a própria estrutura de um SNE.

Ou seja: convém, ainda assim, considerar os importantes espaços de interação democrática entre governo e sociedade civil existentes, apostar na acumulação de forças e na afirmação de pautas e lutas que podem representar uma vontade coletiva a conformar hegemonia. Os espaços são edificações que devem ser preservadas e valorizadas como materialização e mobilização política, uma consciência em formação em torno de um projeto educativo, que representam estratégicas “trincheiras e casamatas”, a constranger a ação do Estado, justamente por expressarem uma importante acumulação intelectual e política de diferentes atores sociais. Ou seja: um importante processo educativo de caráter coletivo que reforça o Estado e sua reconfiguração em direção democratizante.

A CONEB[34] representou importante expressão da articulação sociedade civil e política assimilada pelo Poder Público e demarcou entre os grandes desafios para o Estado e para a

[34] A CONEB foi articulada por uma Comissão Nacional Organizadora, apoiada pelo Ministério da Educação do Governo Lula e mobilizou a participação de cerca de 2000 pessoas na etapa nacional, entre participantes e observadores

sociedade brasileira naquela oportunidade: "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, CONEB, 2008, p. 14). A Conferência, em linha como o horizonte estratégico indicado pelos Pioneiros, deixou muito claro que a organização de um SNE é a via para promover o regime de colaboração, novas vias de financiamento, o controle social e a formação e valorização dos trabalhadores em educação, colaborando para maior organicidade na proposição e materialização das políticas educativas válidas para todo o território nacional, com novas bases e regramentos presidindo as relações federativas na garantia do direito à educação.

A CONEB demarcou, acerca do SNE: 1. a necessidade de um instrumento jurídico dando conta do Regime de Colaboração; 2. a necessidade de mecanismos democráticos e de participação de deliberação a influenciar os processos decisórios dos sistemas de educação e das suas instituições; 3. coordenação e fiscalização pelo Conselho Nacional de Educação, dotado de autonomia administrativa e financeira; 4. novas bases na relação entre os entes federados e esforço integrado e colaborativo na proposição e materialização de políticas públicas; 5. incremento da participação da União na cooperação técnica e financeira, com priorização dos entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, com vistas ao alcance do Custo-Aluno Qualidade (CAQ); 6. concepção ampla de avaliação, conformando uma política nacional de avaliação entendida como "processo contínuo e que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, das escolas - tanto as públicas, quanto as privadas -, e do processo ensino-aprendizagem" (BRASIL, CONEB, 2008, p.27); 7. subordinação das instituições privadas ao conjunto geral de regras da educação, com o Estado normatizando, controlando e fiscalizando sob os mesmos parâmetros aplicados ao setor público. O limitador da agenda CONEB foi justamente sua abrangência, circunscrita à educação básica.

Por ocasião da CONAE 2010, por sua vez, ao menos 35 (trinta e cinco) representações de entidades e órgãos públicos foram mobilizadas na sua Comissão Organizadora Nacional[35] para avançar na agenda de construção do SNE, agora olhando para o conjunto da educação, seus diferentes níveis, etapas e modalidades. A CONAE representou um segundo esforço relevante em prol da construção do SNE, reforçando e desdobrando as teses da CONEB. A construção do SNE, afirma a 1ª CONAE, requer o redimensionamento da ação dos entes federados com diretrizes comuns válidas a serem implementadas em todo o país, com vistas à superação das enormes desigualdades.

[35] Portaria normativa nº10, de 3 de setembro de 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf. Acesso em 13 jan 2017.

A CONAE do ano de 2014 já se dá sob os auspícios do FNE, institucionalizado após a CONAE 2010 e composto por 34 (trinta e quatro) institucionalidades, por meio de Portaria nº 1.407 (BRASIL, 2010) do então Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad. O SNE foi reforçado como forma de organização necessária para viabilizar o alcance dos fins da educação, em sintonia com o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tornando viável o que é comum às esferas do poder público a garantia de acesso à cultura, à educação e à ciência.

A CONEB 2008 e as Conferências Nacionais de Educação (CONAE, 2010, 2014) e suas etapas preparatórias e livres, inovaram em termos de sua dimensão institucional, alargando a esfera pública e agregando múltiplos atores - de governo e representações sociais-, e foram realizadas com forte adesão e engajamento do campo educacional, com trabalhadores em educação, pesquisadores, estudantes, movimentos sociais e outras instituições, originadas e representativas do público e do privado em educação.

Importa contextualizar que, especialmente a partir do primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006), foram estimulados e criados tais espaços e processos de participação, entre outros nos mais variados setores, constituídos sob a orientação estratégica de fortalecer o engajamento da sociedade naquilo que se convenciona chamar de "ampliação do espaço público" na formulação e avaliação de políticas públicas.

Com a Lei nº 13.005/14, outro passo é dado, e o FNE é afirmado em lei ordinária como uma das instâncias responsáveis por monitorar continuamente e avaliar periodicamente a execução do PNE e o cumprimento das metas pactuadas, competindo a ele, também, analisar e propor políticas públicas correspondentes, entre outras responsabilidades, a saber: analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação e promover a articulação das Conferências nacionais de educação com as Conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (art. 5º e 6º da referida Lei).

A CONAE, dentro dos esforços mais amplos de promoção da participação da sociedade, em especial, por parte do Governo Lula, pode ser definida como um espaço social de discussão da educação brasileira que articula diferentes agentes institucionais, da sociedade civil e dos governos para estruturar um projeto nacional de educação e uma Política de Estado. A Conferência, por definição legal em vigor, tem por objetivo principal avaliar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do plano para a década seguinte. Como instância periódica de debate, formulação e de avaliação sobre temas de interesse público, como já dito, mobiliza representantes da sociedade política e da sociedade civil, propondo diretrizes e ações concretas no tocante às matérias sob seu exame. É um espaço-tempo para "educar o consenso".

Portanto, como já afirmado em outra oportunidade (DOURADO, 2018), a articulação efetivada entre um organismo vivo e plural como o FNE e suas Conferências, bem como a construção de um novo PNE, concebido como epicentro das políticas públicas educacionais foram, no último período, processos estratégicos para cimentar um novo patamar de relacionamento entre governo e sociedade na condução da agenda educacional, porque efetivado na interação democrática entre governo e sociedade e pela densidade de sua configuração e porque

> [...] diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão que teve a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que respondesse aos objetivos e finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (ABICALIL, 2014, p. 59).

É necessário afirmar que os governos petistas, comprometidos com os princípios da gestão democrática e da participação, por definição programática, avançaram na organização de métodos participativos e em expressivas Conferências nacionais, nas mais variadas políticas setoriais. O relatório de Pesquisa[36] do IPEA, "Ampliação da Participação na Gestão Pública – um estudo sobre Conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011" (IPEA, 2013), destaca importante síntese contextual histórica a tal respeito:

> Quando criadas em 1941, as Conferências de educação e de saúde, primeiras Conferências instituídas no Brasil, reuniam apenas representantes governamentais para o planejamento e direcionamento de ações descentralizadas (Souza et al., 2013). No entanto, entre o Estado Novo e o processo de reabertura política e redemocratização na década de 1980, houve uma mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se insere em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social. Neste contexto, a 8ª Conferência de Saúde, realizada em 1986, com ampla mobilização e participação social, tornou-se um marco da participação social no Brasil, alterando a configuração e o propósito das Conferências nacionais (Souza et al., 2013) e impulsionando outras áreas de políticas públicas a instituírem este tipo de processo participativo na gestão pública (IPEA, 2013, p. 8).

A CONAE materializa, portanto, uma lógica de participação social, dentro de um cenário abrangente, importante por produzir debates, consensos e conferir uma direção à política educacional no país. Importante, portanto, na ampliação dos sentidos e contornos dados à gestão democrática, "buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões que favoreçam as decisões coletivas" (BRASIL, CONAE, 2014, p. 80-81).

[36] Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf. Acesso em 14 fev 2019.

São conformados canais e expressões relevantes para a democratização da gestão e para o fortalecimento de espaços plurais e representativos que colaboram na produção de pactos e consensos com vistas à garantia do direito à educação, com qualidade social. Pode-se sinalizar que o conceito de hegemonia se transmuta em uma ideia mais ampla vinculada à "expressão de uma vontade coletiva", em um projeto que fica demarcado, sinteticamente, no documento final da Conferência que é consolidado e em suas consequentes repercussões na ação do poder público, via criação e materialização de políticas públicas. Trata-se de exercício e aprendizado de gestão democrática, que inclui as mais variadas fases e níveis do planejamento e da execução do processo educacional. Todo este processo é viabilizado sob a orientação estratégica de construir elementos e pactuações para a institucionalização de um SNE.

Ainda que a constituição do FNE indique a conformação de um ambiente próprio para promover a disputa por hegemonia, um ambiente para que diferentes forças e grupos tentem influenciar e determinar o rumo da ação estatal, não se configurou uma interferência direta no poder, tendente a alterar ou ressignificar as condições de domínio e direção inerentes a processo revolucionário ou de conformação de um momento do Estado, na concepção gramsciana. Mas é um movimento que não afasta totalmente o ideário gramsciano. Em larga medida, as expressões da sociedade civil que se colocam no FNE e na CONAE e em suas correlatas expressões nos estados, no Distrito Federal e nos municípios (fóruns e Conferências subnacionais), mobilizam grupos que surgem e se organizam para lutar por direitos não conquistados ou ameaçados, em larga medida, em função do modo capitalista de organização das formas de pensar, agir, sentir e conviver em sociedade que, por óbvio, pressiona também o campo educacional.

Os conceitos de Estado, sociedade civil e sociedade política trabalhados no Capítulo 1, especialmente a ideia de direção, encontram significação nos espaços e processos catalisados pelo FNE, pela a CONAE e suas expressões correlatas nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, ainda que mereçam ser ressalvadas os limites próprios de cada processo conjuntural. Os conceitos de sociedade civil e hegemonia estão presentes e, especialmente, ganham importância recente no contexto atual em que se prestigiara, crescentemente, maior controle das políticas públicas e definições coletivas e colegiadas em relação ao rumo das políticas públicas, estas necessariamente calcadas na participação de diversos atores sociais.

A interação entre esferas de governo e da sociedade civil na conformação de agendas e ações, colaboram para a afirmação de consensos e para a conformação de estratégias comuns para a ação do Estado com vista a intuição do SNE, agenda comum de debate e formulação do último período no campo educacional.

Os ensaios e movimentos de fortalecimento e articulação de mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre administração e sociedade civil são expressões concretas de alteração da conformação e compreensão da ação do próprio Estado, que o alargam. Ou seja, na conjuntura atual, tomado especificamente o campo educacional, a materialização e institucionalização do Fórum e da Conferência, especialmente do período 2007 (processo CONEB) a 2016 (CONAEs), expressam certas formas de exercício do poder e colaboram para construção de uma direção política, visto que em tais espaços se acumulam teses e debates e, no caso concreto, elegeram a institucionalização do SNE como pauta central e estratégica do/no campo educacional.

As últimas Conferências representam, portanto, certa expressão de organicidade de diversos estratos sociais que se conectam em torno de importantes teses no campo educacional, articulando sociedade civil e sociedade política. As Conferências, construídas nessa relação entre as expressões do aparato do Estado e a sociedade em geral, colaboraram para construção de certa unidade de ação no último período, em direção ao reforço do papel do poder público na garantia ampliada do direito à educação e no enraizamento das referências e agendas atinentes ao PNE e ao SNE, instrumentos basilares para assegurar *unidade de plano e espírito de continuidade* nas/das políticas educacionais por todo o território.

O movimento das Conferências institui certa identidade como ação de Estado na medida em que sociedade civil e política se interpenetram na construção e aperfeiçoamento das relações interfederativas, político e sociais para responder à ampliação da escolaridade obrigatória e do direito à educação pública de qualidade social, envolvendo todos os níveis, etapas e modalidades. Este movimento reforça a tese da necessária descentralização qualificada, materializada na ação coordenada e cooperativa entre as distintas esferas de governo (DOURADO, 2013). Pode-se afirmar que a ideia de descentralização qualificada dá consequência e consistência estratégica a uma efetiva cooperação federativa, na medida em que possibilita melhor distribuição e exercício das competências, com condições para que elas sejam efetivamente realizadas, mediadas por arenas interfederativas próprias. A crescente presença da União na responsabilidade ampliada e solidária para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro no campo educacional exige instâncias interfederativas que promovam a negociação e a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma equilibrada.

Os esforços de mobilização e articulação mais recentes se situam, portanto, em um movimento político institucional progressista, a despeito de alguns limites e paradoxos, em prol de um SNE que redundou em importantes conquistas que, por sua vez, retroalimentam as lutas

(em favor de uma educação pública, gratuita e de qualidade social) e pavimentaram um terreno crescentemente mais propício para o debate e a produção de avanços concretos em torno da instituição do SNE em sentido próprio.

3.3 Novos passos relevantes (e/ou sinuosos) para a concretização de propostas incidentes sobre a organização do SNE

3.3.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a agenda sistêmica: coordenação, cooperação e organização da articulação federativa

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado em 24 de abril de 2007, já no início do segundo mandato do Presidente Lula. O presidente assim o caracterizava[37]:

> O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e participação cidadã, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. (O GLOBO - Educação, 2007).

Importante destacar o horizonte alvissareiro anunciado na oportunidade, já que o Plano propunha ações envolvendo a educação básica, incluindo a alfabetização de jovens e adultos, a educação profissional e o ensino superior. Na avaliação de então, o PDE representava uma importante inovação já que trazia programas e medidas para enfrentar problemas que inibiam rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, que desenvolvidos conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. O PDE assim sugeria um esforço para conformação de uma agenda sistêmica para a educação, articulando os conceitos de educação, território e desenvolvimento.

O anúncio do PDE se dá concomitante à edição de Decreto presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007[38] que apresenta o diploma como "a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica" (BRASIL, 2007, art. 1º). Também não é possível ignorar as avaliações e críticas que vinculam a política de governo

---

[37] Discurso disponível em https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/integra-do-discurso-de-lula-na-cerimonia-de-lancamento-do-pac-da-educacao-4195152. Acesso em 13 jun 2019.

[38] Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm

ao relacionamento crescente com o empresariado nacional expresso, inclusive, na denominação comum "Todos Pela Educação".[39]

Importante destacar que um dos documentos de referência para compreensão do PDE destaca uma concepção de educação, ampla, que perpassa o seu conjunto de programas e ações:

> Reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. (BRASIL, 2007, p.5)

O documento de referência no plano caracteriza seu capítulo 3 (BRASIL, 2007, p.38) conferindo atenção ao SNE: "O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação". Destaca o documento "O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas"[40]:

> Em todos os eixos norteadores do PDE (educação básica, superior, profissional e alfabetização), os enlaces entre educação sistêmica, território e desenvolvimento são explicitados. Em contrapartida, a visão fragmentada da educação retira a discussão do campo estratégico, concorrendo para a fixação de uma disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Ou seja, uma disputa da educação com ela mesma que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação de todo sistema. A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional deformação de professores e regime de colaboração (BRASIL, 2007, p.39)

Não é desprovido de significação que este Plano, marco de uma proposição robusta para a educação brasileira, pautada na coordenação de esforços e na colaboração voluntária entre esferas federativas, faça um diagnóstico e organize proposições sob a abrangência de um SNE em construção, horizonte estratégico. Mais do que isso: que reconheça como pedra angular a equalização de oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento e no reforço à autonomia e à colaboração (BRASIL, 2007, p.40).

A proposição de um PDE trazia consigo uma notável tentativa de concertação da atuação dos entes federados, pelo claro reforço da ação do Governo federal e das medidas de coordenação federativa. Sobre o PDE, para efeito do conjunto analítico da presente pesquisa, pode-se destacar que se materializa:

---

[39] Movimento fortemente composto por grupos empresariais e, também, denominação do Compromisso mencionado no decreto do PDE. SAVIANI (2007) construiu análise seminal sobre esta este tema na Revista Educação e Sociedade: O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC.

[40] Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf. Acesso em 13 jan 2017

a. na forma de um Decreto, instrumento jurídico frágil, que de forma geral pode ser compreendido como uma ordem do executivo, um ato administrativo de competência exclusiva;
b. mediante previsão de termo de convênio ou de cooperação, baseado na adesão;
c. fixando que a adesão voluntária de cada ente federativo ao "Compromisso" (art. 5º do Decreto) implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, apenas UM, ainda que importante, indicador.
d. sem enfrentar o tema do financiamento, ancorado em uma perspectiva, sustentável, de ampliação do fundo público sob a concepção de custo aluno qualidade, baseada no exercício do pacto, em arena federativa própria[41].
e. ancorado em ambiente conjuntural favorável à agenda educacional, com apoio da opinião pública que, concretamente, com o passar de poucos anos, foi descontinuado, já tendo secundarizando o PNE vigente.

Não sendo objetivo do presente trabalho a análise acurada dos programas e ações do PDE, tampouco sua avaliação, convém destacá-lo como iniciativa importante dentro dos esforços necessários de coordenação e cooperação, dos quais é maior expressão estratégica o SNE e a regulamentação da cooperação federativa em educação, requerida por disposição constitucional, na forma de lei complementar.

3.3.2 Destaques antecedentes e recentes na organização do SNE: passos para a regulamentação do instituto jurídico-normativo

Carlos Abicalil, professor de educação básica e acadêmico[42], foi deputado federal[43] por dois períodos, 2003-2007 e 2007-2011, tendo sido importante ator, em diferentes frentes e momentos, no debate educacional recente. Em relação ao debate específico concernente ao SNE e à regulamentação da cooperação federativa, convém destacar a importante incidência do parlamentar por ocasião da tramitação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que alterou 8

[41] São as adesões ao Compromisso que nortearão o apoio suplementar e voluntário da União (Art. 8º), com base em normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em regra, ad referendum.
[42] Currículo disponível em: http://lattes.cnpq.br/7141551808423799
[43] Biografia disponível em: https://www.camara.leg.br/deputados/74285/biografia

(oito) artigos constitucionais, tendo por centralidade o reforço do financiamento público educacional, por meio do FUNDEB.

Uma mudança importante foi a modificação, para o plural, da redação do parágrafo único do art. 23 do corpo constitucional, relativa à fixação das normas de cooperação: de "Lei complementar fixará..." para "Leis complementares fixarão...". A modificação é introduzida a partir da Emenda nº 20/2005, por ele apresentada na tramitação legislativa, no bojo da Proposta de Emenda Constitucional nº 536/199744. Importante proposição, central para explicitar que **apenas uma** Lei Complementar não seria capaz de fixar normas de cooperação entre os entes federativos para o exercício de competências comuns abrangendo áreas setoriais tão diferentes45, e com arranjos institucionais complexos e diversos: saúde e assistência, proteção de documentos, cultura, educação, ciência, preservação das florestas, fauna e flora, pobreza, em suma. A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 é uma resposta de como a modificação, do singular para o plural, propiciou inovação para cooperação entre os entes federativos, no caso, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora[46].

A **Proposta Embrionária**[47], texto de referência do ano de 2010, de autoria do então Deputado Federal Carlos Abicalil[48] representa um importante registro acerca dos esforços na instituição do SNE. A proposição foi apresentada no contexto de um artigo de sua autoria, sob o título "Construindo o sistema nacional articulado de educação", apresentado à 1ª CONAE (2010), ensejando debate em mesa especifica sobre a matéria. Após acurada contextualização histórica e defesa de princípios e orientações gerais a permear o SNE, Abicalil avança na

---

[44] Tramitação em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=14809&subst=0

[45] I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

[46] Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm

[47] Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf>.

[48] Mestre em Educação, professor de educação básica, ex-secretário da SASE/MEC. Diretor Geral de Educação, Ciência e Cultura da Organização de Estados Ibero-americanos.

proposição de artigos caracterizadores do Sistema e da forma como se deva dar a relação federativa em educação.

A proposição, com 9 (nove) artigos e assumidamente inacabada, traz o conceito de SNE, as instituições que o conformam, seus objetivos, papeis dos diferentes órgãos e instâncias estruturantes, novos organismos interfederativos, de gestão e normatização. Ademais, demarca as ações de cooperação entre os entes federativos e os instrumentos de suporte; os planos de educação (fundamento para a ação cooperativa), que devem demarcar disposições obrigatórias relativas ao financiamento, formação, carreira e remuneração, gestão democrática, organização curricular, padrão de qualidade social, alimentação, transporte, avaliação, entre outros aspectos.

Em 2014, emoldurado e enriquecido por quase 4 (quatro) anos de tramitação legislativa do novo PNE (rememore-se: Projeto de Lei nº 8.035/2010 apresentado pelo executivo em 20 de dezembro de 2010 e aprovado em 03 de junho de 2014) e pelos esforços empreendidos entre a CONAE 2010 e a CONAE 2014, Abicalil (2014) publica novo artigo: "Federalismo Brasileiro e Cooperação Interfederativa em Educação: Entre as autonomias e a equidade"[49]. O artigo objetivou, conforme declara já seu resumo "sustentar a necessidade de superação da ausência de normatização complementar ao imperativo constitucional da ação cooperativa entre os Entes da Federação para a garantia dos meios de acesso à educação". De forma contextual, o artigo apresenta uma **Proposta em Gestação**, avançando na formulação da estrutura de uma Lei Complementar, por meio de blocos de artigos: 1. relativos à finalidades próprias do documento legal, princípios, fins e conceitos fundamentais; 2. relativos ao delineamento do SNE, seu conceito fundante, objetivos do SNE, instâncias e organismos centrais; 3. relativos ao planejamento e vinculação dos instrumentos de planejamento, notadamente os planos; 4. contendo os aspectos relativos à ação distributiva e supletiva e às arenas interfederativas de pactuação; 5. contendo a temática do financiamento e as dinâmicas de destinação e execução de recursos em manutenção e desenvolvimento de ensino; e , ainda, um bloco 6, relativamente à assistência técnica e sua forma de organização.

Ao longo do quadriênio, com efeito, o professor ainda colabora forte e criticamente em esforços do Governo Federal em relação à matéria, tendo sido o responsável pela criação e primeiro Secretário da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE (tratada no subitem 3.3.3 a seguir), e indissociavelmente, na proposição do Projeto de Lei Complementar nº 413/14 apresentado pelo Deputado Ságuas Moraes (PT-MT) na Câmara dos

[49] ABICALIL, C. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. Roteiro, v. 39, n. 1, p. 11-38, 19 maio 2014.

Deputados, em 22 de julho de 2014, logo após a sanção da Lei do novo PNE, projeto também referenciado na presente pesquisa (cap. III, subitem 4.3).

Abicalil, portanto, articula importante modificação constitucional que recepciona a intenção de regulamentar a cooperação federativa em educação por meio de Lei específica, orientando a agenda mais recente, tal como pacificado no PNE (art. 13 e Estratégia 20.9), emprestando contribuições sucessivas ao aprofundamento da matéria e seus desdobramentos, cumulativos, nas formas de textos ensejadores, produções acadêmicas e diploma legal.

3.3.3 A criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE): o MEC se organiza para articular um SNE

Os esforços voltados ao aperfeiçoamento do relacionamento federativo e à articulação entre os sistemas de ensino, fundamentais para favorecer processos de interlocução e diálogo mais estáveis na educação, também ganha concretude e densidade a partir da decisão da presidenta Dilma Rousseff e do Ministro Fernando Haddad de, ao reorganizarem o Ministério da Educação, no ano de 2011, preverem uma nova Secretaria no Ministério: A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

Criada em 2011, após a realização de uma expressiva Conferência Nacional de Educação no ano de 2010, em Brasília-DF, a SASE conduziu mais de 5 (cinco) anos de importantes trabalhos envolvendo relevantes entidades nacionais do campo educacional e representações dos sistemas de ensino de estados, do Distrito Federal e dos municípios com vistas à "estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação[50]". A SASE é criada, assim, em função das reiteradas manifestações em favor de políticas educacionais concebidas e implementadas de forma articulada e com pactuação federativa.

O Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011[51] aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e previu a SASE com 3 (três) Diretorias: Diretoria de Cooperação e Planos de Educação, Diretoria de Articulação dos Sistemas de Ensino e a Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação. O referido decreto inscreveu como competências da nova Secretaria:

[50] Conforme parágrafo I do art. 31 do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm.

[51] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7480.htm

> I - estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação;
>
> II - assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional;
>
> III - estabelecer, em conjunto com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020, bem como de seus Planos de Educação;
>
> IV - acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos Planos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de acordo com o estabelecido no PNE;
>
> V - estimular e apoiar os sistemas de ensino na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; e
>
> VI - promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração, e as relações democráticas de trabalho (BRASIL, 2011, art.31).

Como já sinalizado, Carlos Augusto Abicalil foi o primeiro Secretário (2011/2012) e Binho Marques[52] (2012-2016), seu sucessor. O primeiro secretário da SASE foi o responsável pela organização da secretaria a consolidação do planejamento institucional estratégico da secretaria, que se referenciou, especialmente, no PNE como instrumento de gestão e de mobilização da sociedade, instrumento de planejamento decenal articulador do SNE, por definição constitucional, conforme já aludido. O secretário Binho Marques, pessoa com larga experiência de gestão, a partir de 2012, desdobrou os desafios iniciais, consolidou ideias e proposições e foi o responsável pelos acúmulos relativos à organização sistêmica da educação processados, conduzindo um trabalho de qualidade e reconhecido até o impedimento da presidenta Dilma, em 2016.

O planejamento inicial da SASE, formalizou 5 (cinco) grandes desafios principais para sua gestão:

a. Fazer com que o PNE cumpra a função de articular o SNE;
b. Tornar o PNE referência para a gestão pública e para a mobilização da sociedade;
c. Construir dialogicamente uma proposta de SNE institucionalmente validada;
d. Garantir que as metas 17, 18 e 19 do PNE sejam cumpridas; e
e. Mediar o processo de gestão do conhecimento, que possibilite a consecução dos propósitos da SASE.

[52] Gestor respeitado por diferentes campos ideológicos, com expressiva capacidade de diálogo, foi Secretário Municipal e Estadual de Educação no Acre, além de Vice-Governador e Governador do Estado.

Como unidade de governo responsável por coordenar e responsabilizar-se por uma proposta de instituição do SNE, foram envidados esforços para construir consensos sucessivos em torno da agenda e do conteúdo de uma proposta legislativa para instituir o SNE e regulamentar a cooperação federativa, conforme requer o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Entre as iniciativas destacam-se:

a. A realização de oficinas e a formalização de cooperação técnica com a Universidade Federal de Pernambuco, mediada com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), parceria constituída para elaborar documentos de referência sobre temas centrais da agenda instituinte do SNE[53];
b. A estruturação de rede de assistência técnica[54] para assistir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração dos seus respectivos Planos de Educação, bem como os processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, com a participação da sociedade;
c. O relacionamento sistemático, o apoio institucional e a promoção de atividades (reuniões técnicas, seminários, encontros) com entidades representativas de conselhos de educação, notadamente a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), voltadas para o produzir acúmulos conceituais e construir consensos sobre o SNE;
d. Os estudos e as estratégias voltadas ao aperfeiçoamento de instrumentos jurídicos de cooperação federativa, em que se destaca o Grupo de Trabalho, que funcionou entre os anos de 2012 e 2015, constituído para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação, constituído por meio da Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012, que será objeto de reflexão mais detido nas linhas seguintes;
e. A constituição de Rede de Assistência técnica para a estruturação de políticas de carreira e remuneração com os estes federativos;
f. Os esforços para construção de uma mesa de negociação sobre piso salarial e valorização profissional;

[53] Destacam-se na construção desta importantíssima parceria institucional Márcia Ângela Aguiar, Janete Lins Azevedo, Luiz Fernandes Dourado e João de Oliveira, que colaboram fortemente na construção e aproximação de ideias sobre o SNE e suas dimensões fundantes que, inclusive, redundou em Coletâneas e Cadernos Temáticos.
[54] O trabalho teve destaque pela Coordenação Geral efetivada por Rosilea Maria Roldi Wille e Direção de Geraldo Grossi Junior, com uma equipe técnica majoritariamente de servidores do MEC, bastante comprometida.

g. A realização da Conferência "O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação", promovido pelo MEC e a Comissão Organizadora do 80º Aniversário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova/Faculdade de Educação da USP, no período de 11 a 13 de março de 2013, que redundou na publicação "O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação"[55], lançado em 2014;

h. A realização de Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional, entre 2 e 3 de julho de 2013, em decorrência de disposição da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e estabeleceu um prazo de cinco anos para o Ministério da Educação (MEC) realizar um fórum[56] para avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com a representação dos entes federativos, trabalhadores em educação e demais representações da comunidade escolar;

i. O aprofundamento de estudos sobre financiamento educacional no contexto do SNE, especialmente por meio do Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de "elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica"[57], do ano de 2015; e

j. A produção de documentos de referência, tornados públicos, para o debate nacional, especialmente em relação ao SNE e a regulamentação da cooperação federativa.

Em resumo, em 2011 a SASE é criada e conforma seu planejamento com base nos desafios acima. Em 2012, a prioridade era a constituição de uma rede de assistência técnica para elaboração e adequação dos planos de educação ao PNE. Em 2013, ganham densidade os diálogos institucionais sobre o SNE, pela via da participação em eventos, acadêmicos e institucionais, destacando-se o IV Seminário de Educação Brasileira – IV SEB, realizado pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), bem como a já referida Conferência

[55] Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf
[56] Disposição do art. 35 da referida lei.
[57] Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Disponível em:http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf

realizada na USP, "O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação"[58].

As manifestações mais estruturadas da SASE, antes da apresentação de um Anteprojeto de Lei Complementar sobre o tema do SNE, podem ser assim apresentadas:

1. Texto, de caráter mais conceitual, denominado "O Sistema Nacional de Educação", apresentado em julho de 2014, elaborado por um grupo composto pela SASE e os professores Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela, com o objetivo de propor os primeiros acordos em linhas sobre o tema, em linhas gerais;
2. Texto "Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país"[59], apresentado em junho de 2015.

A SASE firma a compreensão de que o SNE deve ser tratado como "um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro" (MEC/SASE, 2015, p.1).

O documento vai firmar que uma lei deverá definir melhor as responsabilidades e as condições para o seu exercício e para o acompanhamento e controle; o escopo e responsabilidades das instâncias federativas e as dinâmicas do financiamento.

3.3.4 O debate e a aprovação de um PNE, referência de gestão e de mobilização da sociedade, articulador do SNE

O Projeto de Lei (PL) nº 8.035, do ano de 2010, já mencionado ao longo do estudo, foi encaminhado pelo então Presidente Lula ao final do seu segundo mandato, em 20 de dezembro de 2010. Propunha as metas e estratégias para a educação ao longo da década seguinte, já que se aproximava o término da vigência do Plano anterior, estabelecido pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, com a duração para a década 2001-2011.

Na Câmara dos Deputados a proposição tramitou por quase quatro anos. Chegou a ser distribuída, inicialmente, para diferentes comissões da Câmara para que pudesse ser apreciada

[58] http://www4.fe.usp.br/o-manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova-e-o-sistema-nacional-de-educacao/pioners
[59] Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso em 12 jun 2018.

conclusivamente por elas. Contudo, já no Governo Dilma Rousseff, por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Especial para debater a matéria, em 22 de março de 2011. A criação de Comissões Especiais ocorre em situações especificas, tais como quando abrange proposições de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada. Já em 13 de abril de 2011, após negociações, é designado relator do PL do PNE o Deputado Federal Angelo Vanhoni (PT-PR).

A tramitação da proposição é intensa, inúmeros requerimentos para realização de audiências públicas, seminários, reuniões e outras ações são encaminhados. O PL recebeu 2915 (duas mil novecentos e quinze) emendas na Câmara dos Deputados e, 21 (vinte e um) pareceres, substitutivos e votos.

O primeiro Parecer[60] do Relator Vanhoni, apresentado em 05/12/2011, teve por orientação comum rejeitar as inúmeras emendas relativas ao SNE, à regulamentação da cooperação federativa, já que em sua avaliação preliminar o projeto do plano não versaria sobre a regulamentação do regime de colaboração, a instituição do sistema nacional de educação ou responsabilidade educacional, que deveriam ser objeto de outros diplomas legais.

Contudo, ao apresentar o Substitutivo, em 27/04/2012, novas emendas são apresentadas, reposicionando os temas, que passam a ser incorporados pelo relator[61]. Destacam-se as Emendas[62] ao Substitutivo nº 423 e nº 403 que visam a acrescentar inciso ao art. 2º do Substitutivo, que reapresentam o conteúdo da EMC n.º 2528/11, oferecida pela Dep. Fátima Bezerra ao projeto original, tratando, respectivamente, da articulação e da criação de condições para a construção do Sistema Nacional de Educação, que seriam parcialmente aprovadas, na forma do art. 13 do novo Substitutivo.

Aprovada a proposição na Câmara dos Deputados em 16 de outubro de 2012, a proposta construída é remetida ao Senado Federal para apreciação naquela Casa, conforme previsão regimental que exige apreciação pelas das Casas.

No Senado Federal, a proposição tramita sob a denominação de PL nº 103, de 2012. Tramita, também, com inúmeras atividades e debates realizados entre 2012 e 2013, na Casa. Na Comissão de Assuntos Econômicos é relatado pelo Senador José Pimentel; na Comissão de

---

[60] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529949. Acesso em 3 de agosto de 2019.

[61] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=987068&filename=PES+2+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010 . Acesso em 3 de agosto de 2019.

[62] Outras emendas conexas: Emendas ao Substitutivo nºs 102, 131, 148, 207, 349; Emendas ao Substitutivo nºs 103, 121, 151, 205 e 346; Emendas ao Substitutivo nºs 130, 147, 206, 348:

Constituição, Justiça e Cidadania é relatado pelo Senador Vital do Rêgo e, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, é relatado pelo Senador Álvaro Dias. Recebe 97 (noventa e sete) emendas apresentadas pelos Senadores e é aprovado no Senado Federal em 17 de dezembro de 2013 pelo Plenário.

O PL retorna à Câmara dos Deputados em 13 de janeiro de 2014, depois de alterações para que seja definitivamente apreciado. É aprovada a redação final assinada pelo relator, Deputado Ângelo Vanhoni em 03 de junho de 2014, sendo encaminhada para a sanção presidencial que ocorre, sem vetos da Presidenta Dilma, em 25 de junho de 2014, convertida na Lei n º 13.005, de 25 de junho que 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

As metas, ações e estratégias, organizadas de maneira sistêmica, sem dúvida, ajudam a conformar a própria agenda instituinte do SNE. Conforme afirmado pela SASE/MEC, *"*alguns dispositivos e algumas estratégias da lei atualmente em vigor podem ajudar a formatá-lo" (2015). As disposições que merecem destaque neste sentido aparecem na Lei 13.005/2014 na seguinte sequência:

> Artigo 6º: realização de pelo menos 2 (duas) Conferências nacionais de educação até o final do decênio
>
> Artigo 7º: criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e instâncias similares em cada Estado
>
> Artigo 8º: elaboração de planos sub nacionais consonantes ao PNE no prazo de um ano após a publicação da Lei
>
> Artigo 9º: aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, que disciplinem a gestão democrática da educação pública no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação da Lei
>
> Artigo 11: instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica
>
> Artigo 13: intuição do SNE em lei especifica, no prazo de dois anos após a publicação da Lei
>
> Estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3: envio de proposta ao CNE de direito se objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental e médio em dois anos, com pactuação interfederativa para sua implantação.
>
> Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação
>
> Estratégia 17.1: constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação,

> para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
>
> Meta 20: ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.
>
> Estratégias 20.6 e 20.7: implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (em dois anos)
>
> Estratégia 20.9: regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal em dois anos
>
> Estratégia 20.10: caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

A discussão do PNE, e sua conformação em diploma legal, com metas, estratégias e prazos bem delimitados, representa, também, um importante roteiro para a instituição do SNE.

3.3.5 Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE): um atalho que promoveu produção, consensos e dissensos.

O tema dos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) é importante para a compreensão da agenda do SNE, em função de alguns limites que impõe à agenda instituinte. O primeiro aspecto é que o termo não é encontrado no projeto original relativo ao novo PNE (PL nº 8.035/2010), encaminhado ainda no ano de 2010 pelo Executivo Federal.

Encontra-se referência mais consistente sobre o tema apenas com a publicação do Parecer do Conselho Nacional de Educação, CNE/CEB nº 9/2011, aprovado em 30 de agosto de 2011, que promove análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Este parecer é regulamentado por meio da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012[63]. Nesta Resolução, a definição de ADE é "uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico" (CNE, 2012, art. 2º).

Tais inovações tem repercussões na tramitação do PNE, no ano de 2012, e, por meio de emendas ao Substitutivo do Relator, Deputado Angelo Vanhoni, emendas ao art. 6º do PL, de

[63] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192

número 74[64] e 95[65], o tema é incorporado e, posteriormente, ratificado quando o PNE é definitivamente aprovado. Os deputados que apresentam as emendas para incorporar o tema dos arranjos de desenvolvimento da educação no PNE argumentam que os arranjos são estratégias para implantar o regime de colaboração entre os municípios, em conformidade com o parecer do CNE e modelo de regime de colaboração horizontal, apoiada pelo Conselho Nacional de Educação, e homologada pelo MEC.

Na esfera acadêmica, análises importantes sobre o tema são efetivadas por Gilda Cardoso de Araújo (2012)[66] e Carlos Augusto Abicalil (2013)[67] que exploram os limites do ADE frente ao necessário regime de colaboração, bem como exploram a incidência do empresariado no desenvolvimento da modelagem, notadamente o Movimento "Todos pela Educação". As críticas podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a. O Plano Nacional de Educação (2001-2011) não foi implantado com êxito também em função da ausência de normatização do SNE;
b. Substituição de tal horizonte estratégico – instituição do SNE – pela discussão do ADE, sob a lógica de mercado e com uma perspectiva empresarial de territorialidade, emprestada dos arranjos produtivos locais;
c. Inserção de empresas e organizações governamentais nos ADEs, cuja relação é baseada na adesão, um associativismo local voluntário, característica que não se coaduna com a necessária cooperação, exigente de certo nível de compulsoriedade;
d. Os ADEs reproduzem na lógica do exercício voluntário das competências conjuntas, o que não resolve os problemas da colaboração e cooperação em educação, historicamente;
e. Possibilidade de transferência de recursos públicos para entidades privadas;

---

[64] De autoria do Deputado Alex Canziani (PTB-PR). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=951028&filename=ESB+74+PL803510+%3D%3E+SBT+1+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010

[65] De autoria do Deputado Raul Henry (PMDB-PE). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=951028&filename=ESB+74+PL803510+%3D%3E+SBT+1+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010

[66] ARAÚJO, Gilda. 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, [S.l.], v. 28, n. 2, maio 2012. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419>.

[67] 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, Sept. 2013 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300009&lng=en&nrm=iso.

f. A cooperação em educação deve ser definida e regulamentada por Lei Complementar, conforme prescrito pela constituição, em detrimento de formas voluntárias e frágeis de associativismo;
g. A cooperação deve ser regulamentada pelo Congresso Nacional, com deliberação por meio de quórum qualificado, referenciada na gestão democrática e em um amplo debate social.

Por outro lado, a aprovação das normativas do CNE tiveram repercussões no Ministério da Educação, no sentido de, tão somente, dar prosseguimento às estratégias para implementação do modelo, o que não se efetivou, e é a dimensão mais fundamental de ser destacada na presente contextualização do tema: a coordenação do GT, pela SASE, reorientou a discussão, priorizando e desenvolvendo o debate sobre o SNE e a regulamentação da cooperação federativa, e não este "atalho" (ARAUJO; ABICALIL, 2013).

A aprovação pelo CNE e consequente homologação do Parecer sobre os ADEs reclamava do Ministério desdobramentos administrativos na direção de estimular, pelo país, o modelo, quase que como sinônimo de cooperação federativa e impulso fundamental à instituição do SNE, "uma das formas de colocar em prática o regime de colaboração" (CNE, 2011, p.4).

Se no início do ano de 2012 o CNE aprova a resolução sobre os ADEs, em 11 de outubro de 2012 o MEC constitui Grupo de Trabalho (GT) para elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. O GT foi criado nos termos da Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012[68], portanto, já tratado, como desdobramento da homologação do Parecer CNE/CEB nº 09/2011 e da consequente publicação da Resolução CNE/CEB nº 01/2012. O trabalho do GT redundaria em Relatório que deverá:

> I – elencar as experiências mais relevantes de Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou formas de colaboração semelhantes já implantadas ou em implantação no Brasil;
>
> II – caracterizar as experiências elencadas quanto à sua história, atores participantes, institucionalização, estrutura e modo de funcionamento, instrumentos de coordenação entre os atores, formas de comunicação, dentre outros pontos de análise;
>
> III – apontar, dentre as experiências elencadas, êxitos e dificuldades no seu funcionamento, relacionando possíveis fatores explicativos;
>
> IV – propor, se for o caso, no âmbito dos programas já desenvolvidos pelo Ministério da Educação, ações que possam colaborar com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou formas de colaboração semelhantes;

[68] BRASIL. MEC. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. MEC, 2012. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf. Acesso em 25 jun 2018.

> V – aprofundar os estudos sobre a possibilidade de constituição de consórcios públicos como forma de consolidação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação;
>
> VI – estudar a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB para projetos e programas implementados de modo consorciado ou em forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação;
>
> VII – analisar a possibilidade de transferência de assistência técnica e ou financeira por parte do FNDE ou do MEC como mecanismo de colaboração e compartilhamento de competências;
>
> VIII – elaborar e analisar diagnósticos microrregionais que demonstrem vulnerabilidades no campo educacional apontando sugestões metodológicas para o seu enfrentamento, com base em políticas de cooperação federativa e ações colaborativas entre os sistemas de ensino (BRASIL, MEC, art.3º).

O GT é composto pelas representações da SASE e da SEB, além do INEP, FNDE e do próprio CNE; pela UNDIME e pelo CONSED; pela UNCME e FNCE, além de um pesquisador com notória produção acadêmica e técnica sobre os temas federalismo na educação e colaboração entre os sistemas de ensino, escolhido pelo Ministro de Estado da Educação, Carlos Roberto Jamil Cury. Prevendo o convite à representantes de outros órgãos, instituições, entidades do poder público ou da sociedade civil e especialistas no tema para participar das reuniões, o GT mobiliza dezenas de pessoas e outras entidades representativas do setor educacional.

A SASE, por seu turno, com incumbências relativas ao aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de cooperação federativa e voltadas à estimular as formas de colaboração é chamada à coordenar o Grupo de Trabalho, desempenhando um papel mediador, indutor e facilitador da pactuação sobre o tema e sua relação com a agenda de instituição do SNE, sob sua responsabilidade.

Para tanto, a Secretaria que vinha estimulando e promovendo, desde sua criação, ambientes e espaços de diálogo e formulação, conforme destacado anteriormente, desdobrou o debate, naquilo que o tema pudesse aportar à instituição do SNE, uma orientação estratégica fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos.

O grupo extrapolou positivamente suas atribuições e, durante mais de 2 (dois) anos, realizou inúmeras reuniões, seminários, encontros; conceitos e orientações estratégicas foram debatidas e acordos foram construídos.

Já no ponto de partida, houve consenso de que o conceito de “arranjos” seria insuficiente à luz da discussão do regime de colaboração e requeria análises e descrições mais detalhadas,

sendo necessário, inclusive, avançar sobre outras formas de colaboração nos territórios, sob outras denominações e conformações jurídicas (RELATORIO FINAL DO GT, 2015, p. 5)[69].

Ancorado em debates e também em pesquisas e estudos sobre várias experiências de associativismo e cooperação federativa, o relatório do GT demarcou que

> Os denominados "Arranjos de Desenvolvimento da Educação" são frágeis do ponto de vista institucional, pois não são constituídos enquanto figurar 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 (RELATORIO FINAL DO GT, 2015, p.58).

Ao encaminhar as conclusões do GT reconhece o ADE como um esforço de articulação importante, contudo, juridicamente frágeis, quase informais e sem mecanismos de transparência e controle social, constatações que não aconselham sua apropriação como sinônimo ou substitutiva da necessária cooperação federativa.

O relatório final do GT é especialmente categórico ao afirmar que:

> Maior cooperação e solidariedade federativa exigem mútuos acordos, maior participação e, ainda, a construção de pactos entre os entes federativos e, portanto, exigem especialmente novas arenas públicas de deliberação e decisão, bem como mecanismos e instrumentos de cooperação e colaboração para além de instrumentos de cooperação nos territórios, que são importantes (RELATORIO FINAL DO GT, 2015, p.77).

A conclusão do esforço de trabalho comum sobre o tema, dentro da agenda de instituição do SNE, é a de que é efetivamente a ausência de um SNE, que importa pactos mais sólidos e sustentáveis, orientados por acordos federativos de caráter vinculante produzidos em arenas legitimas que deve ser tratada como questão central para a área da educação, pela via da regulamentação do art. 23 da CF por lei complementar.

3.3.6 Uma síntese: diversidade de estratégias e falta de consenso nos encaminhamentos sobre uma proposta de SNE (2007-2015)

[69] RELATÓRIO FINAL DO GT-ADE Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012, Julho de 2015.

Quadro 1 - Principais eventos na agenda recente de instituição do SNE

2006	2007	2008	2009	2010	2010
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006	**EDIÇÃO DO DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007**	**REALIZAÇÃO DA 1º CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA**	**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009**	**APRESENTAÇÃO DA "PROPOSTA EMBRIONÁRIA"**	**REALIZAÇÃO DA 1ª CONAE**
Fundeb e alteração do Parágrafo Único do Art. 23 (para o plural)	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PDE	Coneb: A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação Articulador: Chagas Fernandes	Inscrição do PNE de duração decenal e do Sistema Nacional de Educação na Constituição	Contribuição do Deputado Carlos Abicalil (PT-MT)	Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação Articulador: Chagas Fernandes

2010	2010	2011	2011	2011	2012
EDIÇÃO DA PORTARIA MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO N.º 1.407 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2010	**APRESENTAÇÃO DO PL 8035/2010**	**APRESENTAÇÃO DO PLP 15/2011**	**DECRETO Nº 7.480, DE 16 DE MAIO DE 2011**	**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CNE/CEB Nº 9/2011**	**PORTARIA Nº 1.238, DE 11 DE OUTUBRO DE 2012**
Instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE)	Poder Executivo Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.	Estabelece normas para cooperação com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira Deputado Felipe Bornier (PHS-RJ)	Criação da Sase/MEC Secretário Carlos Abicalil (2011-2012) Secretário Binho Marques (2012-2016)	Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação	Grupo de Trabalho (GT) para elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação

2013	2014	2014	2014	2014	2014
APRESENTAÇÃO DO PL Nº 5.519/2013	**APROVAÇÃO DO PNE**	**RECONHECIMENTO DO FNE EM LEI**	**APRESENTAÇÃO DO PLP 413/2014**	**APRESENTAÇÃO DO TEXTO "O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO"**	**REALIZAÇÃO DA 2º CONAE**
Institui o Sistema Nacional de Educação Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE)	Lei nº 13.005/2014 Presidenta Dilma Rousseff	Lei nº 13.005/2014 Presidenta Dilma Rousseff	Estabelece normas da cooperação federativa para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior Deputado Ságuas Moraes (PT-MT)	SASE-Grupo de professores Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração (FNE)

2015	2015	2015	2015	2016	2016
DOCUMENTOS SAE Unger Abril	**APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO "INSTITUIR UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AGENDA OBRIGATÓRIA PARA O PAÍS"** Gestão Renato Janine Ribeiro e Binho Marques	**APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO GTT/FNE** O Sistema Nacional de Educação - Documento Propositivo para o Debate Ampliado João Ferreira de Oliveira (coordenador); Heleno Araújo Filho (Coordenador Geral)	**APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO SUBSTITUTIVO PLP 413/2014** Deputado Glauber Braga (PSol-RJ)	**APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO DO FNE** O Sistema Nacional de Educação - Documento Propositivo para o Debate Ampliado Heleno Araújo Filho (Coordenador Geral) João Ferreira de Oliveira (coordenador do GTT)	**APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO DE PLP MEC** Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o SNE e fixa normas da cooperação federativa Gestão Aloizio Mercadante-Binho Marques

Fonte: do próprio autor

4 CAPITULO III - SISTEMA NACIONAL E PROJETO DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO NO PAÍS: AVANÇOS E RECUOS

A presente capítulo se dedica à análise histórico-dialética relativa à materialização de propostas de SNE na esfera federal, empreendendo especial atenção analítica em relação aos Planos Plurianuais, ao processo de construção da proposta do Fórum Nacional de Educação (FNE) e ao Anteprojeto de Lei Complementar conformado pela SASE/MEC e suas interconexões com as propostas programáticas das candidaturas e das Conferências, bem como apreender a tramitação do tema do SNE na Câmara dos Deputados.

4.1 A materialização de propostas sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE) no contexto do Governo Federal, suas tensões, divergências e convergências

Conforme já tratado (cap. II, subitem 3.3.3), a SASE foi criada em 2011 e desenvolveu suas atividades relativas ao SNE ao longo de ao menos 5 (cinco) anos, com base nos desafios principais pactuados, notadamente em relação aos planos de educação, aos planos de carreira e medidas de valorização dos profissionais da educação e no tocante à agenda do SNE. A Secretaria, por meio de esforços de construção de consensos sucessivos, como já referido, promoveu debates amplos, coordenou grupos de trabalho e tornou públicos documentos. A trajetória recente de debate em torno sobre o SNE, também se expressa no esforço intelectual de especialistas no tema, bem como na realização das 3 (três) últimas Conferências. Estes movimentos consubstanciam uma base de referência, alicerçada na articulação entre "sociedade política" e "sociedade civil" e de construção de uma hegemonia (Cap. I) em relação ao conteúdo da política nacional de educação, na forma de um SNE.

O horizonte organizativo e as concepções implícitas na agenda do SNE dão uma direção política à agenda educacional e, portanto, formulações e concepções correspondentes devem ter repercussões nos instrumentos de planejamento e devem se expressar nos textos formais-legais sobre o tema. Importa perceber, portanto, se os instrumentos de planejamento e a síntese produzida pelo Governo Federal (na forma de um Anteprojeto de Lei Complementar) convergem para o fortalecimento do Estado e do direito à educação pública e de qualidade, com participação social e cooperação federativa, dimensões centrais de um SNE.

4.1.1 Os Planos Plurianuais dos períodos de Governo: expressando a agenda instituinte do SNE

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto constitucionalmente no art. 165 e se destina a organizar e viabilizar a ação pública. O PPA é o instrumento de médio prazo que define políticas públicas do Governo Federal e estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, a partir dos quais os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, bem como o orçamento, são elaborados. O projeto do plano plurianual deve ser construído para ter vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, sendo que, atualmente, o PPA detalha programas temáticos, objetivos metas e iniciativas, a partir das diretrizes e eixos estratégicos estabelecidos[70].

Importa destacar que a própria lei que dispõe sobre o PNE reforça a correlação entre os instrumentos de planejamento, notadamente o PPA, a orientar e sustentar políticas públicas ao, no art. 10 asseverar:

> Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, Lei nº 13.005/2014)

Na abrangência dos governos considerados pelo trabalho de pesquisa, 4 (quatro) Planos Plurianuais foram aprovados durante os Governos liderados pelo PT e representam, também, importantes referências por serem proposições materializadas durante os Governos Lula e Dilma, expressando, pois, a orientação estratégica de Governo, em maior ou menor medida, alinhada às formulações programáticas-partidárias. Na abrangência da presente análise, foram verificadas as leis de instituição dos Planos Plurianuais e os respectivos anexos disponíveis no portal eletrônico[71] do atual Ministério da Economia, bem como no Portal do Planalto[72].

1. o PPA 2004 – 2007, estabelecido pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004[73];
2. o PPA 2008 – 2011, estabelecido pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008[74];
3. o PPA 2012-2015 ; estabelecido pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012[75]; e
4. o PPA 2016-2019, estabelecido pela lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016[76].

[70] Maiores informações sobre o PPA podem ser acessadas em: http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa. Acesso em 13 mai 2019.
[71] Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores. Acesso em 13 mai 2019.
[72] Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acesso em 13 mai 2019.
[73] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm. Acesso em 13 mai 2019.
[74] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11653.htm. Acesso em 13 mai 2019.
[75] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 13 mai 2019.
[76] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. Acesso em 13 mai 2019.

Em relação ao **PPA 2004-2007**, destaca-se o desafio de "Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país", dentro do Megaobjetivo I "Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais". São estabelecidas 18 Diretrizes no corpo da Lei que são desdobrados em objetivos, a saber:

1. Garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica;
2. Promover e fortalecer a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a implementação de forma contínua e eficaz das políticas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino com a adoção de novos mecanismos de participação e controle social;
3. Ampliar a oferta da educação profissional, tecnológica e da educação superior, com melhoria da qualidade, incorporando novos contingentes sociais ao processo de formação profissional, tecnológica e universitária, visando democratizar o acesso às oportunidades de escolarização, formação, trabalho e desenvolvimento humano, promovendo inclusão social a amplas camadas da população brasileira e contribuindo para reduzir as desigualdades regionais;
4. Ampliar o atendimento à Educação Infantil de crianças de até 3 anos de idade.
5. Oferecer atendimento integral e de qualidade em escolas de Educação Básica modelares e de referência;
6. Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, em todos os seus níveis e modalidades, por meio da oferta de práticas pedagógicas modernas, materiais didáticos atualizados, inovação tecnológica e infra-estrutura física e instrumental necessários à aprendizagem;
7. Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área da educação;
8. Reformar a Educação Superior e estruturar as instituições federais de ensino, preparando-as para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, disseminando o conhecimento e promovendo condições para o desenvolvimento sustentável do País, com vistas às transformações sociais pelas quais deve passar, necessariamente, nos próximos anos;

9. Oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores, associadas a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho;
10. Criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos.

O instrumento de planejamento assinala que o enfrentamento de tais desafios no campo educacional poderá ajudar a corrigir a histórica desigualdade brasileira para o que, se exige, um **esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo** e de parceria com a iniciativa privada. Não foram identificados programas, ações ou iniciativas atinentes à agenda de instituição do SNE ou regulamentação da cooperação, em sentido próprio.

Em relação **ao PPA 2008 – 2011** o principal objetivo do Governo assinalado para a área educacional foi "propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade", que orientou um conjunto de objetivos setoriais, programas e ações.

Entre os objetivos setoriais, destacam-se:

1. Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica;
2. Reestruturar a educação superior pública federal e ampliar o acesso a esse nível de ensino;

   Ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino;
3. Formar recursos humanos altamente capacitados e fortalecer as bases científicas, tecnológicas e de inovação do país, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais;
4. Possibilitar a inclusão e o atendimento educacional das pessoas com necessidades especiais nos sistemas de ensino;
5. Ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino;
6. Promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo.

Como se pode identificar, a articulação entre esferas federativas, no caso do PPA 2008-2011, se circunscreve à ampliação da oferta da educação profissional sem que, contudo, esta orientação, própria da tessitura de um efetivo sistema, se estenda a outros níveis, etapas e ou modalidades educacionais.

No tocante **ao PPA 2012-2015** aprovado pelo Congresso Nacional, já cobrindo o primeiro mandato da Presidenta Dilma, estabeleceu, entre suas Diretrizes, o "estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia" (BRASIL, art. 4º, inciso IX). De igual maneira, a partir de sua consideração, é possível perceber que marcadamente ele traz consigo uma orientação por aperfeiçoamento das relações federativas de forma mais perceptível.

Entre os objetivos assinalados para a educação, destacam-se:

1. Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física;
2. Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção à saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho;
3. Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados;
4. Fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial e as formas de colaboração entre os sistemas de ensino e produzir informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliações;
5. Expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, considerando os arranjos produtivos, sociais, culturais, locais e regionais, a necessidade de ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores e os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, das mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência;

6. Ofertar vagas de educação profissional para jovens e adultos articulada com a elevação de escolaridade e realizar processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional;
7. Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos;
8. Apoiar a formação de pessoal qualificado em nível superior para fortalecer o sistema nacional de educação, contribuindo para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil;
9. Produzir e tornar disponíveis subsídios para orientar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, por meio de informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliação da educação superior.

Dentro do objetivo acima, de número "4", importa, com efeito, destacar o detalhamento de metas específicas, a saber (Plano Plurianual, Anexo I – Programas Temáticos):

> [...] Apoiar a instituição do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE 2011-2020.
>
> Apoiar os entes federados na elaboração ou adequação de planos de educação alinhados ao PNE 2011-2020, bem como na implementação de iniciativas de cooperação e colaboração entre os sistemas de ensino (BRASIL, 2012, p. 157)

Vale sobressair enfaticamente que a agenda de instituição do SNE, em debate à época por ocasião da tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010[77] (relativo ao novo PNE para o período 2011-2020) é parte integrante do instrumento de planejamento estratégico do governo para o período, bem com a previsão de planejamento decenal articulado, federativo, que deve lhe dar concretude.

[77] O PL, de autoria do Poder Executivo, encaminhado pelo Presidente Lula e pelo Ministro Fernando Haddad, não trazia dispositivo específico sobre a instituição do SNE ou a regulamentação da cooperação federativa em educação como se consubstanciou ao final da tramitação. Contudo, o tema era objeto de farta referência na Exposição de Motivos que o encaminhava, a EM nº 033 de 03 de novembro de 2010 (Ministro Fernando Haddad), e Mensagem nº 701, do Presidente Lula, ao Congresso Nacional, de especialmente referenciadas na CONAE. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filename=Tramitacao-PL+8035/2010

Ainda convém destacar que o PPA destaca ao menos um objetivo, de responsabilidade direta da Presidência da República, que expressa uma orientação mais central acerca do fortalecimento das relações federativas:

> Fortalecer a relação federativa de forma a promover maior cooperação e ampliar a capacidade técnica, gerencial e financeira do Estado, visando otimizar os resultados produzidos para a sociedade (BRASIL, 2012, p.130)
>
> [...] Ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a Sociedade (ibid., p. 130).

Tal orientação de caráter mais transversal para o conjunto do governo conforma, além de objetivos, também, metas estabelecidas no PPA, tais como "Aperfeiçoar os mecanismos de diálogo, articulação e de cooperação federativa", "Capacitar agentes públicos municipais, estaduais e federais" e, ainda, "Implementar e consolidar instâncias de diálogo federativo", bem como iniciativas, como "Aprimoramento dos mecanismos de articulação e cooperação federativa para a melhoria da gestão das políticas públicas no território" e "Apoio à elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento dos Estados, Municípios e Distrito Federal" (ibid., p.130).

Portanto, a Lei que institui o PPA para o período de 2012 a 2015 é especialmente rica em referências voltadas ao aperfeiçoamento do relacionamento federativo de forma geral, bem como em relação à instituição do SNE e à regulamentação da cooperação federativa no campo educacional.

O **PPA para o período 2016-2019**, além de fixar a diretriz de estímulo e valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação, já demarca, no seu art. 3º, como prioridades da administração pública federal para o período:

> I - as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014);
>
> II - o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico; e
>
> III - o Plano Brasil sem Miséria - PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico (BRASIL, 2016, art. 3º).

Fica consignado que o PNE deve ser prioridade para os esforços governamentais para o próximo período. Por consequência, o conjunto de objetivos, metas e iniciativas setoriais sob responsabilidade do Ministério da Educação no PPA, passam a se referenciar no PNE[78], bem

78 A Câmara dos Deputados, por meio da Nota Técnica nº 5/2016 da lavra da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, apresenta um estudo sobre a adequação das metas constantes do Plano Plurianual 2016-2019 com as Metas do

como o Planejamento Tático Operacional do MEC. É necessário, portanto, assinalar que é perceptível o esforço do Congresso Nacional e do Executivo Federal no sentido de consolidar o PNE como principal instrumento norteador da política nacional de educação.

São objetivos expressos no PPA 2016-2019, sob a responsabilidade do MEC:

1. Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectivada educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024;
2. Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024;
3. Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024;
4. Aprimorar os **processos de gestão, monitoramento e avaliação** dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, **em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social**, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024;

Não é trivial que, entre os objetivos do PPA para o período de consolidação do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, construídos sob a compreensão de que o PNE é o epicentro das políticas educacionais e para a agenda de coordenação do Governo Federal, esteja assinalado o aprimoramento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas, em cooperação com entes federados e com participação social. O objetivo acima referenciado, 4, recepciona metas (BRASIL, 2016, p.101-106) muito sensíveis e claras com vistas ao SNE:

Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/nt-05-2016-adequacao-das-metas-constantes-do-plano-plurianual-2016-2019-com-as-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-24

1. Realizar o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Educação;
2. Promover, em cooperação federativa, o aprimoramento da gestão pedagógica e administrativa, considerando o princípio constitucional da gestão democrática, em consonância com o disposto na Meta 19 do PNE;
3. Implementar o Plano de Ações Articuladas 2016-2020, pactuando com as secretarias de educação de estados e Distrito Federal e de prefeituras municipais, o planejamento e a execução de iniciativas para o alcance de metas dos planos subnacionais consonantes ao Plano Nacional de Educação;
4. Criar e disponibilizar sistemas informacionais e gerenciais integrados, em colaboração com os sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão e da avaliação educacionais;
5. Fortalecer a gestão escolar por meio da criação, disponibilização e aprimoramento de mecanismos que facilitem a interpretação dos resultados de avaliação educacional e a interlocução com a sociedade;
6. Implementar a política de gestão da Educação Escolar Indígena por meio da ampliação de 25 para 41 territórios etnoeducacionais (TEEs) em regime de colaboração com os sistemas de ensino.

Entre as iniciativas, ficam demarcadas importantes referências sobre a orientação estratégica do Governo no que concerne à implementação do PNE e à agenda do SNE, com reforço discursivo à colaboração entre os sistemas de ensino e esforços de construção da agenda educacional para o país em consonância com o PNE:

1. Definição de marco regulatório para a educação profissional e tecnológica a distância e sua sistemática de avaliação;
2. Coordenação da agenda instituinte do SNE;
3. Prestação de assistência técnica a estados, Distrito Federal e municípios, mediante adesão, para monitoramento dos planos estaduais, distrital e municipais de educação;
4. Apoio à realização das Conferências nacionais de educação, em todas as suas etapas, promovendo o acompanhamento de suas deliberações e fortalecendo a gestão democrática da educação;
5. Apoio ao FNE no cumprimento de suas funções, inclusive no monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação, fortalecendo a gestão democrática da educação;

6. Oferta de vagas em cursos de formação continuada, em colaboração com os sistemas de ensino e instituições públicas de educação superior, para o aprimoramento da gestão pedagógica e administrativa e o fortalecimento da gestão democrática;
7. Aprimoramento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, incluindo a avaliação da educação infantil, em colaboração com os sistemas de ensino;
8. Concepção e implantação do Sistema de Avaliação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio;
9. Fortalecimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
10. Aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

Os objetivos, particularmente aquele que envolve o aprimoramento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas, em cooperação com entes federados e com participação social, somadas às metas e iniciativas correspondentes, sustentam uma visão sistêmica para a educação, ancorada na relação federativa, no planejamento articulado, no reforço à cooperação entre os entes, permeadas pela democratização da gestão e a participação social.

Portanto, se o PPA é o instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável, pode-se firmar a compreensão que os Planos Plurianuais dos governos petistas vão incorporando, cumulativamente, as preocupações relativas ao aperfeiçoamento da articulação e cooperação na área da educação, de tal sorte a conformar objetivos, metas e iniciativas muito sintonizadas com tais finalidades. Uma visão sistêmica é demarcada no instrumento de planejamento de médio prazo.

Importa, ainda, fazer rápida remissão sobre como a Presidência da República tratou o tema do relacionamento federativo em educação ao final das gestões dos Planos Plurianuais, por meio do encaminhamento das Mensagens ao Congresso Nacional[79], já que representam balanços retrospectivos e prospectivos em relação à gestão federal.

[79] Disponíveis em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional?b_start:int=100. Acesso em 13 mai 2019.

Em 2008, por exemplo, o Presidente Lula[80] enfatiza o PDE e o Compromisso "Todos pela Educação", em fase inicial de implementação destacando que este plano "permitirá inaugurar um novo regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios, e a família, visando a melhoria da qualidade da educação" (BRASIL, 2008, p.120). Também enfatiza a democratização da gestão da educação, por meio dos programas federais, entre outros avanços por meio de programas federais.

Em 2012[81], a perspectiva de uma política nacional de educação, sob o olhar do poder executivo, ratifica o conjunto do sistema educacional, já na apresentação da Mensagem ao Congresso Nacional: "Na área da Educação, nossa estratégia central é assegurar acesso ao ensino de qualidade para todos, da creche à pós-graduação, como um dos eixos do projeto de desenvolvimento que queremos para o Brasil".

Em 2016[82]**,** a última Mensagem Presidencial encaminhada pela Presidenta Dilma Rousseff no exercício do mandato conferido pelo povo, expressa o processo cumulativo do Poder Executivo Federal em direção à instituição do SNE. Já na abertura do item dedicado à educação, ao tratar do "Planejamento, Financiamento e Articulação" e sob o lema do segundo mandato presidencial, "Pátria Educadora"[83], vai destacar que:

> No contexto da agenda para instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e no cumprimento de uma das disposições obrigatórias do Plano Nacional de Educação (PNE), o Ministério da Educação (MEC) intensificou os debates sobre o tema e recebeu contribuições de entidades nacionais. Também foi realizado trabalho conjunto com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) para aprofundar a participação dos conselhos de educação na agenda do SNE (BRASIL, 2016, p.161).

A Mensagem também vai reiterar o fortalecimento da cooperação entre os entes federativos e a colaboração entre os sistemas de ensino na execução das políticas educacionais por meio de outras iniciativas de coordenação e articulação, como no caso do aperfeiçoamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) para o ciclo 2015-2018:

> Na dimensão I do PAR (Gestão Educacional), foram propostos indicadores que estimulam estratégias de cooperação entre os entes federativos e de colaboração entre os sistemas de ensino, tais como: i) planejamento integrado e participativo em âmbito regional; ii) iniciativas regionais, inclusive materializadas em instrumentos jurídicos; iii) plano regional de educação; iv) iniciativas regionais de políticas públicas; v)

[80] BRASIL. Presidente (2003-L.I.Lula da Silva). Mensagem ao Congresso Nacional, 2008: 2J Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2008.
[81] Brasil. Presidente (2012-: D. V. Rousseff). Mensagem ao Congresso Nacional, 2011: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2012.
[82] Brasil. Presidente (2016- : Dilma Rousseff) Mensagem ao Congresso Nacional, 2016 : 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2016.
[83] Discurso de posse, proferidoem 1º de janeiro de 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html. Acesso em 13 mai 2019.

> organização das secretarias de educação com visão territorial comum; e vi) consideração de vulnerabilidades e assimetrias regionais reconhecidas socialmente no planejamento e na implementação das políticas educacionais (ibid.).

Para dar conta de um esforço efetivamente articulado no âmbito do planejamento do executivo federal, a Presidenta da República também ratifica que, para a central discussão sobre regras nacionais para o financiamento no contexto do SNE, o MEC instituíra grupo de trabalho com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do custo aluno qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação básica[84].

4.1.2. A construção e a apresentação de um diploma legal sobre a regulamentação da cooperação federativa e a instituição do SNE: uma resposta compatível e congruente

4.1.2.1 A construção do FNE e a relação com o Ministério da Educação: sociedade civil e governo se movimentam

Conforme analisado, a SASE coordenou pelo país inúmeras atividades e apresentou documentos ensejadores do debate nacional. Conforme já aludido, o FNE se constituiu ainda em 2010, a partir dos movimentos empreendidos entre a CONEB e a realização e institucionalização da CONAE. O FNE, desde sua criação, dinamizou o debate das políticas educacionais, promoveu interação governo e sociedade e impulsionou a agenda do SNE. Tal movimento se concretiza, em larga medida, em função da capacidade de diálogo e articulação do Secretário Executivo Adjunto do MEC, Francisco das Chagas Fernandes[85], estando o FNE vinculado ao Gabinete do Ministro por meio da Secretaria Executiva ao longo de 2010 e 2014. Chagas Fernandes é uma importante liderança, professor, com lastro no movimento sindical e que dispunha de enorme respeitabilidade junto às entidades nacionais do campo educacional e no interior do Governo Federal. Tem, assim, papel destacado e central na consolidação na política de participação social no campo da educação, protagonizando e viabilizando a realização das Conferências de educação ao longo da última década. A consolidação das

[84] Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Constitui, sob a Gestão de Renato Janine Ribeiro, Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica. Diário Oficial da União de 13 de maio de 2015, Seção 1, p. 12.
Em março de 2016, a gestão de Dilma publicaria, ainda, a portaria nº 142, de 16 de março de 2016, já na Gestão de Aloizio Mercadante Oliva, instituindo a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ que, entre outras atribuições, proporia orientações e regras para a distribuição federativa dos recursos para viabilizar o CAQi e o CAQ, conforme previsto pela CONAE e pelo Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União de 17 de março de 2016, Seção 2, p. 13.

[85] O professor Francisco das Chagas Fernandes foi, também, Secretário de Educação Básica (SEB), diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Educação no RN e diretor da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Depois do primeiro mandato da Presidenta Dilma, foi Secretário de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Norte.

Conferências na educação e do FNE tem na liderança de Chagas Fernandes fundamental explicação histórica.

A partir de 2015, início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, as tarefas relativas à secretaria executiva do FNE, são transferidas da Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação para a SASE[86], momento em que se inicia o mandato de Heleno Araújo, então Secretario de Assuntos Educacionais da CNTE, eleito por unanimidade para coordenar o FNE por quatro anos. Em reunião do Pleno do FNE, o Secretário de Articulação, Binho Marques, sinalizou que a mudança tenderia a ser alvissareira em relação à implementação do PNE, especialmente em relação ao SNE[87], conforme se depreende da análise da Ata[88]:

> Prosseguindo o senhor Binho Marques destacou que a SASE foi criada para contribuir nas respostas aos desafios nacionais, especialmente aqueles expressos no PNE, incluindo a instituição do Sistema Nacional de Educação – SNE. Mencionou a necessidade de uma maior interação entre o MEC, especialmente a SASE, e o FNE, em face dos vários desafios que o PNE nos apresenta, entre eles um Sistema Nacional de Educação instituído. Finalizando, o senhor Binho Marques informou que após audiência em 13 de janeiro de 2015 com o então Ministro de Educação Cid Gomes, foi decidido que o FNE seria vinculado a SASE. Prosseguindo foi apresentado o senhor Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho como Coordenador Geral do FNE, e o senhor Walisson Maurício de Pinho Araújo, como Secretário Executivo do FNE (BRASIL, MEC/FNE, 2015).

Outro elemento conjuntural que, também, impele por movimentos mais agudos na direção de conformar uma proposta de Lei Complementar sobre o SNE, é a apresentação, menos de um mês após a primeira reunião do FNE, do documento "Pátria Educadora: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional – Versão Preliminar"[89], elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, veiculado em 22 de abril de 2014, tendo como titular o Roberto Mangabeira Unger[90].

Importante destacar que o documento apresentado pela SAE/PR é tornado público em meio a um "vácuo" no Ministério da Educação, entre a demissão do então ministro Cid

---

[86] Inclusive a Portaria nº 1.176, de 18 de maio de 2015, assinada pelo Ministro Interino, Luiz Claudio Costa, determina a transferência, de imediato, para a órbita de responsabilidade da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), a gestão e a execução do Projeto 914BRZ1141, firmado com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), denominado "Participação e Mobilização Social pela Educação". Diário Oficial da União de 21/05/2015, Seção 1, p. 62.

[87] Reitero que a Lei do PNE estabeleceu o mês de junho de 2016 como referência para instituição do SNE (art.13 do corpo da Lei) e para a regulamentação do parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, por lei complementar (estratégia 20.9).

[88] Ata da 1ª Reunião Ordinária do Pleno do Fórum Nacional de Educação, realizada em 24 de março de 2015. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_24032015.pdf

[89] Conforme defendido pelos formuladores: "Este documento, proposta preliminar para discussão, apresenta diretrizes de um projeto nacional de qualificação do ensino básico. O documento divide-se em duas partes. A primeira parte -- A TAREFA -- esboça o ideário do projeto. A segunda parte -- INICIATIVAS -- elenca conjunto de ações que, executadas em ordem sucessiva, começariam a dar realidade ao ideário". Disponível em http://cev.org.br/biblioteca/patria-educadora-qualificacao-ensino-basico-como-obra-construcao-nacional/

[90] Intelectual e duas vezes Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, entre 2007 e 2009 (Lula) e entre fevereiro de 2015 e setembro de 2015 (Dilma).

Gomes[91], em março de 2015, e a nomeação do sucessor Renato Janine Ribeiro, nomeado em 06 de abril de 2015.

No documento da SAE/PR, Mangabeira Unger, fortemente criticado[92], impulsiona vários movimentos sendo que:

1. O documento recebe imediata rejeição pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) que, já em 29 de abril de 2015, emite Nota Pública[93] "O Brasil como efetiva Pátria Educadora", oportunidade em que registra discordância com o processo de elaboração e o conteúdo do documento em debate, ratificando que:

> O Sistema Nacional de Educação é fruto de uma construção histórica, com muitos embates já vivenciados e que alcançam no século XXI todo um esforço de realização das Conferências municipais, distritais, estaduais e nacionais; a instituição dos fóruns municipais, estaduais e nacional, ainda distante da configuração de um federalismo cooperativo (BRASIL, MEC/FNE, 2015, 26ª Nota Pública).

2. A 26ª Nota Pública é entregue ao novo Ministro, Renato Janine Ribeiro, reiterando que o PNE e o Documento Final da CONAE/2014 são as referências fundamentais para a "Pátria Educadora", na visão do FNE.
3. Enseja reunião do FNE com o próprio Ministro Roberto Mangabeira Unger, reunião do Pleno do FNE de 29 de maio de 2019[94], oportunidade em que ele apresentou a proposição ao Pleno do FNE, que ratificou que o eixo de uma "pátria educadora" é o PNE.
4. Estimulou o colegiado do FNE a buscar interlocução com a Presidenta Dilma, para discussão da agenda prioritária para a política nacional de educação e o horizonte da próxima CONAE, a ser realizada em 2018.

O final do primeiro semestre de 2015 reposiciona e fortalece os esforços coletivos sobre a agenda do PNE e de instituição do SNE no âmbito do FNE e da SASE. A SASE apresenta um documento-roteiro[95], em junho de 2015 conforme já mencionado, para subsidiar o Projeto de Lei Complementar requerido pela Constituição e ratificado pelo PNE. O texto trata do SNE e relaciona sua instituição a quatro dimensões, incidentes na Lei de Diretrizes e Bases da

---

[91] "Cid Gomes pede demissão após discutir com deputados na Câmara". Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/eduardo-cunha-anuncia-demissao-do-ministro-da-educacao-cid-gomes.html. Acesso em 13 mai 2019.

[92] Luiz Carlos de Freitas, importante intelectual brasileiro vinculado à Unicamp, produz importantes e detalhadas análises das produções da SAE/PR, aquilo que ele qualificou como "a maior agressão já planejada contra a educação pública brasileira e seu magistério". Disponíveis em https://avaliacaoeducacional.com/patria-educadora/

[93] Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas/26NotaFNE0205.pdf Acesso em 13 mai 2019.

[94] Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2015, de 29 de maio de 2015. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/doc/Atas/ATA29deMaioVF.pdf. Acesso em 22 jun 2018.

[95] "Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país". Sase/MEC, junho de 2015.

Educação Nacional (LDB); na regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre União, estados e municípios; no ajuste das regras de financiamento; e na adequação vinculante dos sistemas de ensino às novas regras nacionais; é colocado em consulta pública. A SASE apresenta uma agenda para o segundo semestre de 2015 e o ano de 2016:

Quadro 2 - Agenda "Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país".

Uma agenda

2015	julho e agosto	• apresentação do presente texto pelo MEC; • elaboração de uma proposição sobre a Base Nacional Comum e CAQi/CAQ • início dos debates nacionais
	setembro	• sistematização de primeiras contribuições para este documento e divulgação dos demais (BNC, CAQi/CAQ)
	setembro a dezembro	• amplo debate nacional sobre todos os documentos apresentados, com recebimento de contribuições de entidades nacionais
2016	janeiro e fevereiro	• sistematização das contribuições recebidas e distribuição dos documentos sistematizados • elaboração de projetos de lei e documentos ao CNE
	março a junho	• diálogo com conselheiros e parlamentares, envolvendo Secretarias, Conselhos e Fóruns Estaduais e Municipais de Educação • tramitação dos projetos
	julho a dezembro	• estruturação de uma rede de assistência técnica para adequação das leis que organizam os sistemas estaduais e municipais de ensino

Fonte:SASE/MEC, junho de 2015

Contudo, mesmo com as fortes críticas recebidas ao apresentar o primeiro documento no mês de abril de 2015, a SAE/PR apresenta, em julho de 2015, um segundo documento: "Pátria Educadora: Eixo 1- Federalismo Cooperativo, Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição"[96], aprofundando uma crise com o Ministério da Educação.

A proposição da SASE/MEC e a relação com FNE e sua agenda baseada no PNE é parcialmente constrangida pelas publicações e ações da SAE/PR sob a gestão de Roberto Mangabeira Unger, em síntese, concorrentes (e majoritariamente antagônicas) com as proposições e articulações própria no/do campo educacional:

a. Pátria Educadora: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional, de abril de 2015, de caráter geral e que trata da organização da cooperação federativa na educação, sobre a reorientação do currículo e da

[96] Disponível em: http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/educacao-cooperacao-federativa.pdf

maneira de ensinar e de aprender, da qualificação de diretores e do aproveitamento de novas tecnologias;

b. Pátria Educadora: Eixo 1 – Federalismo Cooperativo. Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição, de julho de 2015, no qual se propõe um Anteprojeto de Lei Complementar, tarefa objetiva e inescapavelmente da alçada do Ministério da Educação, por meio da SASE.

Fica reforçada, entre os principais eixos de crítica em torno das produções da SAE/PR: a omissão em relação ao PNE e em relação às deliberações das CONAEs, uma orientação para uma lógica de responsabilização e privatização da educação, além de uma clara concorrência no interior do Governo Federal em relação à liderança sobre o tema do SNE e regulamentação das normas de cooperação.

Com a edição do segundo documento da SAE/PR, os principais dirigentes do MEC se manifestam em artigo publicado na Folha de São Paulo, no Caderno de Opinião. Renato Janine Ribeiro, Luiz Cláudio Costa e Binho Marques publicam o texto "A agenda urgente do Brasil"[97], ratificando que "o MEC tem convicção de que a sociedade brasileira exige e merece uma cooperação federativa mais orgânica e efetiva para a educação". Na oportunidade, realçam o fato de o PNE ter sido amplamente debatido pela sociedade, aprovado pelo Congresso Nacional e ter sido sancionado, sem vetos, determinando a instituição do SNE para articular e dar coerência à educação no país. A mensagem era no sentido de demarcar que uma agenda instituinte estava em curso e que política nacional, em um país federativo como o brasileiro, deve se construir com acordos, pactos e compromissos comuns, sendo este o caminho escolhido pelo Ministério da Educação, especialmente nos últimos anos.

As críticas recebidas pela comunidade educacional[9899] se avolumam e o governo Dilma ratifica o PNE como agenda e não a proposta do "Pátria Educadora" gestada sob a SAE/PR, conforme atestam o PPA 2016-2019, o Planejamento Estratégico do Ministério da Educação e as falas públicas sucedâneas do novo dirigente[100]. O crescente desgaste em decorrência das

[97] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/228407-a-agenda-urgente-do-brasil.shtml

[98] Carta Aberta ao Sr. Ministro da Educação sobre o documento Pátria Educadora da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em: https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR82015

[99] Inúmeras manifestações críticas em: https://avaliacaoeducacional.com/patria-educadora/

[100] Aloizio Mercadante: "A Bússola de minha gestão será o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que tive o privilégio de contribuir na elaboração e aprovação, como Ministro da Educação, por meio de um intenso diálogo com os Governadores, Prefeitos, Secretários de Educação, movimentos sociais, profissionais da educação e parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". Disponível em:

disputas entre o Ministro Mangabeira Unger e Renato Janine Ribeiro, aliadas aos cortes orçamentários sob a orientação do então Ministro Joaquim Levy[101] e as mudanças nos ministérios, faz com que ambos deixem o Governo, primeiro Mangabeira Unger (dia 8), depois Janine Ribeiro (dia 30), em setembro de 2015.

Fica muito claro que a conjuntura de retomada dos trabalhos do FNE com a SASE no início do ano de 2015, o prazo de 2016 para regulamentação do SNE, bem como as disputas políticas sobre a liderança, o escopo e a orientação estratégica da matéria, são permeadas pela necessidade imperiosa de acelerar o processo de aprovação do Sistema, o que implica o detalhamento de seu conteúdo de forma objetiva e não apenas conceitual. Aloizio Mercadante destaca no Discurso de transmissão de cargo que o PNE é bússola da gestão e que "o MEC continuará o esforço para constituirmos um sistema nacional de educação que favoreça a cooperação e complementariedade federativa na educação e viabilize a implantação do PNE" (MEC/ACS, 7/10/2015, Discurso de Transmissão de cargo)[102].

Avalio, considerado o conjunto de movimentos assinalados, que é a decisão da Coordenação[103] do FNE de dar foco ao debate sobre o SNE, por meio da apresentação de uma minuta inicial e com a consequente constituição do Grupo de Trabalho Temporário sobre Sistema Nacional de Educação do FNE (do qual a SASE é parte), em outubro de 2015, que dão impulso adicional à consolidação da matéria na forma de um diploma legal[104], somado ao prazo exíguo para a aprovação da matéria, em junho de 2016.

O Coordenador do FNE Heleno Araújo Filho (CNTE), juntamente com o Coordenador da sua Comissão de Sistematização, Monitoramento e Avaliação do FNE e Secretário da SASE, Binho Marques, discutiram um esboço de minuta, com o apoio da Diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino, Flávia Nogueira, o professor Luiz Fernandes Dourado e a equipe da secretaria executiva do FNE, a ser encaminhada no Colegiado do FNE.

---

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23971-discruso-de-posse-mercadante-pdf-1&Itemid=30192

[101] Economista, foi Secretário do Tesouro Nacional no primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), Secretário de Fazenda do Rio de Janeiro (2007-2010) e Ministro da Fazenda da Presidenta Dilma Rousseff de janeiro a dezembro de 2015.

[102] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23971-discruso-de-posse-mercadante-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em 22 jun 2018.

103 Sob a liderança da CNTE na coordenação geral, na pessoa do professor Heleno Araújo, e contando ainda com a Anped, a Cut, a Sase e a Seb na coordenação

A reunião do Pleno do FNE, realizada em 22 de outubro, é especialmente importante, já que conta com a presença do Ministro da Educação, que volta ao MEC, Aloízio Mercadante, que na oportunidade firma um compromisso com o FNE, conforme consignado em Ata[105]:

> Ao iniciar sua fala, o Ministro saudou a todos (as), e disse que veio participar da reunião para ouvir sugestões, e que o Fórum é um espaço estratégico de discussão plural, que envolve muita militância que tem compromisso, competência e representação para construção de uma mediação fundamental para as políticas públicas, e que o FNE é hoje uma instância de política de Estado estabelecido no âmbito da política nacional. Prosseguindo disse (o ministro) que sua gestão terá um pacto estratégico com o FNE, e que esse pacto será intensificado com a participação de seus secretários, que marcarão presença nas reuniões do Fórum, sempre que o tema exigir, para debater, disputar posições de forma democrática. Em seguida fez um balanço sobre o Plano Nacional de Educação e seus desafios, dentre os quais, o Sistema Nacional de Educação. Na sequência, informou que recebeu um documento muito bem elaborado pela coordenação do Fórum sobre o SNE, e que solicitou um prazo para discussão do documento com sua equipe de trabalho, para poder ter uma posição clara das divergências e convergências (Ata, p.4)

O ministro do MEC ratificou o compromisso de voltar ao Fórum[106] para discutir, com prioridade, o financiamento da educação e o SNE. O Coordenador do FNE propôs, na mesma oportunidade, que grupos de trabalhos, da Base Nacional Comum Curricular, Linha de Base e Sistema Nacional de Educação[107], desenvolvessem suas atividades nos 20 (vinte) dias seguintes e que, na reunião do Pleno a se realizar no dia 24 de novembro de 2015, fossem feitas as discussões e deliberações. Reuniões foram realizadas nos dias seguintes, sob coordenação do Professor João Ferreira de Oliveira no caso do GTT-SNE, oportunidade em que ricos debates e aperfeiçoamento foram sendo promovidos no FNE. A reunião prevista para novembro é realizada e o FNE desdobra sua agenda sobre o SNE, oferecendo em tal contexto um posicionamento, por meio da Nota Pública nº 33[108], pela suspensão da tramitação do PL nº 7.420/2006, que trata da Lei de Responsabilidade Educacional:

> Mesmo cientes de que o Plano Nacional de Educação estipulou prazo de 1 (um) ano para se aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional, as entidades subscritas consideram que a antecedência dessa legislação às demais matérias supracitadas, sobretudo em razão de seu conteúdo, inverte a lógica de construção do Sistema Nacional de Educação – tema central do PNE que possui determinação constitucional (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 214).
>
> Nossa compreensão é de que a LRE possui competência de controle das políticas públicas educacionais, não cabendo a ela definir os critérios de qualidade da educação.

---

[105] Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2015, realizada em 22/10/2015. Disponível em http://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_22102015.pdf. Acesso em 13 mai 2019.

[106] "A Hegemonia tende a construir um bloco histórico, ou seja, realizar uma unidade de forças sociais e políticas diferentes; e tende a conservá-las juntas através da concepção de mundo que ala traçou e difundiu". (1978,p.78)..

[107] GTT SNE composto em 22/10/2015 por: FNCE, UNCME, INEP, ANPAE, ANFOP, CUT, ABRUC, MIEIB, CONSED, SASE, CNC, CAMPANHA, TPE, ABGLT, CONIF, CNE, UNE, SECADI, UNDIME, CONTEE, CNEEI, CONTAG, SETEC. A coordenação é da Anpae, função exercida pelo Pro. Dr. João Ferreira de Oliveira, conforme Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2015, p.3. Idem.

[108] Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/notas/Formatadas/33Nota_publica.pdf. Acesso em 22 set. 2918.

> Esse tema, especificamente, compete às leis que regulamentarão o Sistema Nacional de Educação, em particular, o CAQi e CAQ, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e Gestão Democrática. Ao CAQi e ao CAQ foram conferidos rol de insumos, pela Lei 13.005, a ser considerado pelo legislador no momento da formulação dos critérios de qualidade para a educação nacional (BRASIL, MEC/FNE, 2015).

A avaliação do FNE, precisa no conteúdo e atenta à conjuntura, contrapõe-se ao PL 7.420/2016 e pede a suspensão de sua tramitação[109], conferindo centralidade à aprovação da legislação pertinente ao Sistema Nacional de Educação e das relações interfederativas, com a aplicação do CAQi e CAQ, a serem fiscalizadas pela LRE.

Destaco, por fim, o calendário de construção do FNE e sua interação com o MEC, que me parece importante registro histórico com algumas atividades que foram sendo desdobradas:

Outubro de 2015

Dia 18 - encaminhamento de e-mail com a primeira minuta da Coordenação para coleta de contribuições para o debate pelo conjunto do FNE;

Dias 21 e 22 - reunião das Comissões e Pleno e constituição de GTT SNE no FNE.

Novembro de 2015

Até o dia 08 - membros do Grupo de Trabalho propuseram destaques ao documento (formulações e considerações);

Dias 09 a 11 - sistematização das contribuições;

Dia 12 - reunião presencial e leitura de todo o documento com ajustes e proposições;

Dia 16 - encaminhamento da minuta trabalhada ao Pleno do FNE;

Dia 24 - reunião do Pleno - discussão, balizamentos e acordos;

Dias 24 de novembro a 10 de dezembro - possibilidade de encaminhamento de novas contribuições por e-mail.

Dezembro de 2015 a Fevereiro de 2016

Dia primeiro – Apresentação do primeiro Parecer do Relator, Dep. Glauber Braga ao PLP 413/14, de autoria do Dep. Ságuas Moraes;

Dias 17 e 18 - reunião do GTT-SNE para formatar uma Minuta Preliminar sobre o Projeto de Lei de Sistema Nacional de Educação;

Fevereiro de 2016 - nova reunião para ajustes e encaminhamento como proposta final.

Março e Abril de 2016

Dia 03– Pleno decide que discussões continuarão;

Dia 24 - Encontro do GTT do SNE;

---

[109] Em 28/06/2017 uma proposição avança na Câmara dos Deputados, por meio de um Parecer Substitutivo, e encontra-se em Plenário, passível de apreciação. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457

Dia 30– Encontro da coordenação do FNE com deputados Glauber Braga e Ságuas Moraes[110].

Abril e Maio de 2016

Negociações MEC;

Abril de 2016: Apresentação e Aprovação de Documento final do FNE[111];

Dia 13 de maio: Publicização de proposta MEC, dialogada, sobre o SNE.

Na última interação pública com o FNE, o Ministro à época se manifesta na reunião de 03 de março de 2016, conforme matéria jornalística[112]:

> O ministro da Educação, Aloízio Mercadante, durante encontro do Pleno do FNE, na última quinta-feira (03), afirmou que o documento propositivo a respeito do Sistema, elaborado pelo Ministério, está em fase conclusiva. "Ele dialoga muito com o que vocês (do FNE) já discutiram". Mercadante destacou que serão feitos todos os esforços para que, na próxima reunião do colegiado, o Ministério esteja presente para "apresentar, em primeira mão (o documento), e discutir com o Fórum". (MEC, PNE em movimento, 2016).

O documento do FNE "O Sistema Nacional de Educação - Documento propositivo para o debate ampliado", é aprovado por unanimidade no colegiado em 01 de abril de 2016. Em matéria do período, fica registrado compromisso do MEC em relação à proposição do FNE (2016)[113]:

> Binho reforça que o Ministério aguarda receber o documento com o resultado dos trabalhos do Fórum "e responder rapidamente, para vocês (FNE), e a partir daí intensificar o processo natural de diálogo entre o Ministério da Educação e o Fórum Nacional de Educação" (FNE/ACS, 2016)

No mês seguinte a Presidenta Dilma é afastada. Contudo, estas relações estabelecidas no FNE e entre o FNE e o MEC, relações Estado e sociedade, devem ser apropriadas e fortemente consideradas "já que o Estado vai interferindo para impedir ou fazer avançar agendas, ou ainda vai contribuindo na interpretação da realidade" conforme realcei no capítulo I.

São, portanto, relações fundamentais para compreender a formação do Anteprojeto de Lei Complementar assumido pelo MEC e apresentado à sociedade, sendo que, ao meu juízo,

---

[110] Fórum Nacional de Educação se reúne com autor e relator da proposta do SNE na Câmara. Disponível em: https://undime.org.br/noticia/04-04-2016-10-50-forum-nacional-de-educacao-se-reune-com-autor-e-relator-da-proposta-do-sne-na-camara. Acesso em 22 set 2018.

[111] Proposta de sistema nacional de educação é apresentada pelo FNE. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/noticias/486-proposta-de-sistema-nacional-de-educacao-e-apresentada-pelo-fne. Acesso em 22 set 2018.

[112]MEC, site PNE em movimento, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/noticias/460-sne-tera-destaque-em-trabalhos-do-fne. Acesso em 13 mai 2019.

[113]MEC, site PNE em movimento, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/noticias/486-proposta-de-sistema-nacional-de-educacao-e-apresentada-pelo-fne. Acesso em 13 mai 2019.

data vênia, o Estado“ tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais” (conforme realçado à p.30-31, à luz de Gramsci), articulando sociedade civil e política.

4.1.2.2 Consubstancia-se uma proposta de texto legal do Ministério da Educação: mas vem o impeachment...

Conforme descrito na seção anterior, o organismo colegiado que é o FNE se dedicou à estruturação de uma proposta de SNE, na forma de diploma legal, especialmente ao longo dos anos de 2015 e início do ano de 2016. O governo, não se imiscui no/do processo, com ele colaborando, acumulando discussões e formulações, como parte do FNE, para, inclusive, apresentar uma proposição mais amadurecida, como proposta de “governo”. Fica muito patente que atores coletivos, que são centrais na compreensão dos processos históricos e das disputas em educação no que se refere à organização da educação nacional, participam e atuam na definição das políticas públicas educacionais. A compreensão de Estado, as relações orgânicas que ele estabelece, a articulação dos diferentes planos e momentos se expressam neste movimento dialético específico da construção de uma proposta concreta sobre o SNE, para além dos textos e consensos sucessivos que foram sendo construídos e debatidos, para além dos GTs, para além da formulação do FNE, e para além das inscrições do PPA de governo.

O eixo comum do trabalho de formatação de um projeto não poderia perder o ponto de partida, a relação Sistema-Plano (SAVIANI, 2010):

> Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, planejamento. Ora, se “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (Saviani, 2008, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano Consequentemente, há estreita relação entre sistema de educação e plano de educação. (SAVIANI, 2010, p. 388).

Em 2016, o Ministério da Educação vai, sobretudo na intersecção com o FNE e nas identidades possíveis em relação aos conteúdos de uma proposta de SNE, avançando em uma proposta de sua lavra, com o maior nível de identificação com a proposição do FNE, gerando maior sinergia entre a proposição do FNE a do MEC, propriamente dita. Os debates fortemente se dedicaram no debate sobre objetivos e diretrizes e nas estruturas e suas respectivas composições.

A partir de uma proposta de Anteprojeto, organizada sob a liderança de Binho Marques e Flávia Nogueira, o MEC em seu conjunto é, finalmente, mobilizado. Secretários e dirigentes designados recebem a proposição com a incumbência de aportar contribuições e fazerem as críticas, que são recepcionadas na SASE.

Ato contínuo, ao menos 2 (duas) reuniões ministeriais são convocadas pelo Ministro Aloizio Mercadante, para uma leitura, ponto a ponto, do documento, pactuando os seus conteúdos. Secretários e Dirigentes de todas as secretarias e autarquias participam do processo de consolidação de uma proposição do MEC, que foi finalizado no interior do MEC, em maio de 2016.

O texto passou por criteriosa análise jurídica pela Consultoria Jurídica do Ministério da Educação e foi encaminhada à Casa Civil para ulterior encaminhamento ao Congresso Nacional, oportunidade em que, provavelmente seria debatida, no Congresso Nacional, em conjunto com outras formulações com temática similar.

Em 09 de maio de 2016, em cerimônia no Palácio do Planalto "Educação: Avanços e Conquistas", a Presidenta Dilma Rousseff convoca, por meio de Decreto[114] a 3ª CONAE, a ser realizada na cidade de Brasília, no Distrito Federal com o tema: "A Consolidação do Sistema Nacional de Educação - SNE e o Plano Nacional de Educação - PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica". Importante destacar, ainda, que o mencionado Decreto, em seu art. 9º estabeleceu que a "sessão solene de lançamento da 3ª CONAE será realizada em 19 de setembro de 2016, em homenagem ao educador Paulo Freire, Patrono da Educação Brasileira, nos termos da Lei nº 12.612, de 13 de abril de 2012" (BRASIL, 2016).

Na oportunidade, a presidenta fez anúncios em relação às políticas educacionais, obras e o encaminhamento de Projetos de Lei que criavam mais 5 (cinco) universidades ferais. Nesta oportunidade, também, foi anunciada a assinatura de Mensagem Presidencial que encaminhava Projeto de Lei Complementar sobre o SNE e a regulamentação da cooperação federativa115. Portanto, antes de adentrar o exame da proposta, destaco Abicalil (2013) sintetiza muito bem as questões problematizadoras centrais que envolvem o Sistema Nacional de Educação, registro, inclusivo na sua forma:

---

[114] Decreto de 9 de maio de 2016. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/05/2016&jornal=1&pagina=7&totalArquivos=160. Acesso em 22 set 2018.

[115] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article/212-noticias/educacao-superior-1690610854/36031-pais-ganha-cinco-novas-universidades-federais-e-41-campi-da-rede-de-educacao-profissional?Itemid=164; http://www.vermelho.org.br/noticia/280539-1; https://undime.org.br/noticia/09-05-2016-18-49-presidenta-dilma-assina-decreto-que-convoca-a-conae-2018; Acesso em 22 set 2018.

> [...] o passo para a construção de um sistema nacional deve considerar, no caso brasileiro, além de quem faz o quê: sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão, instância ou ente? (ABICALIL, 2013, p. 823).

É deste conjunto reflexivo que devem emergir proposições concretas para o debate e interpretação sobre o tema, ao sugerir quais concepções devem orientar a conformação do SNE, sua organização, seus princípios e diretrizes, objetivos, arenas federativas e espaços de participação, bem como suas respectivas composições; qual a função dos colegiados consultivos e normativos, além daqueles mecanismos e instrumentos de avaliação, financiamento e valorização dos profissionais da educação que se expressarão.

O Anteprojeto de Lei Complementar[116], conformado pelo MEC e cuja mensagem de encaminhamento ao Congresso Nacional foi assinada pela Presidenta Dilma, declara a ementa: "Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios".

A proposição é tornada pública, por meio do portal eletrônico pne.mec.gov.br, com 51 (cinquenta e um) artigos que cobrem aspectos relativos à conceituação, estrutura e organização, planejamento e instrumentos integrados, sistemas de avaliação, financiamento e custo aluno. Majoritariamente, seguindo algumas dimensões consolidadas, três constatações fundamentais:

1. A proposta do FNE (47 artigos) e a proposta do MEC (51 artigos) possuem muito mais pontos de convergência, sendo que as principais diferenciais estão na órbita da forma e da redação, além de mudanças de nomenclaturas, como no caso das instâncias interfederativas. Esta referência é especialmente importante já que o documento do FNE buscou "sistematizar os elementos oriundos das CONAEs 2010 e 2014 –, no tocante aos aspectos estruturantes do Sistema Nacional de Educação – SNE" (BRASIL, MEC/FNE, 2016)
2. O Anteprojeto delimita a proposta implicando entes federativos na garantia do direito à educação, orientada pelo PNE e a LDB, trazendo, ademais, um conceito de SNE cujo núcleo é comum à base programática do PT e às formulações das Conferências de Educação.
3. O Anteprojeto incorpora referências de qualidade de um projeto nacional de educação: trata de questões curriculares, das condições básicas para o

[116] Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf. Acesso em 12 mai 2019.

funcionamento das instituições educativas; da valorização profissional, da avaliação e da gestão democrática.

4. O Anteprojeto desdobra as normas de cooperação para o exercício de competências comuns na oferta educacional, detalhando responsabilidades (quem faz o quê, com quem e em que condições), com quais regras e com quais responsáveis pelas decisões (tomadas de forma conjunta).
5. O Anteprojeto trata das regras de financiamento, ampliando a responsabilidade da União e considerando a capacidade dos diferentes entes com vistas à ação supletiva (financeira ou técnica).
6. O Anteprojeto ratifica que, para garantir unidade, funcionalidade e coerência na condução da política educacional, os entes federativos devem se adequar às novas regras nacionais aprovadas pela Lei Complementar, redundando na descentralização qualifica, que deve ser a marca do Sistema, construído sob a concepção de qualidade social e equidade, em detrimento da desconcentração ou da municipalização predatória (p. 36 e p.59).

O Anteprojeto tornado público pelo Governo em maio de 2016 delimita bem o escopo da proposta e seus conteúdos, (1) enfrentando a inexistência de padrões e referenciais de qualidade nacionalmente pactuados (por meio da explicitação de princípios, objetivos e diretrizes, de caráter vinculante, e de uma modelagem de financiamento ancorado na concepção de custo aluno qualidade; (2) defrontando a fragmentação e a descontinuidade de políticas e programas, assentando o PNE e os instrumentos de planejamento integrados; (3) delineando arenas interfederativas, de participação e controle, fundamentais para o melhor exercício do pacto e da decisão compartilhada.

O Anteprojeto contempla os aspectos relativos à definição de SNE/Cooperação; Diretrizes/Princípios; Objetivos da Cooperação e da Colaboração; a definição de papeis dos Entes Federativos; Órgão(s) de Coordenação e/ou Instância(s); o fortalecimento da gestão democrática e o papel de conselhos, fóruns e Conferências de Educação; bem como reconhece a centralidade do PNE e dos planos decenais correspondentes, os sistemas de avaliação e uma modelagem de financiamento.

Em relação às definições mais gerais sobre SNE e cooperação e às diretrizes, princípios e objetivos assinalados na proposição de Anteprojeto (artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º) constatam-se a convergência com a orientação estratégica de construção do SNE, “dando fim a um modelo onde as redes municipais, estaduais e federal coexistem sem se integrar, numa esdrúxula

distribuição de tarefas" (1989, p.29-30), e de enfrentamento da desarticulação entre as esferas federativas. Ganha relevo o fato de que a proposição sugere ampliação da participação da União no financiamento público e efetiva descentralização de poder. A definição de papeis dos entes federativos está (art. 7º, 8º, 9º, 10 e 11) devidamente consignada e colabora na articulação entre as políticas públicas educacionais. Assertiva comum é, justamente, a orientação válida para as três esferas federativas, a saber: previsão de formas de integração, colaboração e articulação entre os sistemas, visando otimizar recursos e melhorar a oferta dos serviços educacionais, compatível com todos os programas de governo.

Em relação aos Órgãos de Coordenação e/ou Instância(s) interfederativas (art. 12 e artigos 16 a 21), a proposição ratifica o papel do MEC na coordenação do SNE e caminha na direção da socialização de poder e decisão, fundamentais para uma efetiva colaboração. Tal como previsto no PNE (Art. 7º, §§ 5º e 6º) o Anteprojeto de Lei Complementar propõe a criação da instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado. Também propõe a criação do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação. Tais organismos se coadunam aos esforços por concertação da atuação dos entes federados, com efetivo compartilhamento de poder decisório. A definição dos artigos também colabora para enfrentar a problemática de que cada instância cuida de si, com prioridades e modos de distribuição dos recursos que não se harmonizam e com os das demais, tratada na página 62.

No que concerne ao fortalecimento da gestão democrática e a caracterização e os papeis de conselhos, fóruns e Conferências de Educação (art. 13 e artigos 22 e 23), o Anteprojeto, inclusive, reposiciona um debate importante sobre a "promoção do princípio da gestão democrática da educação", não o circunscrevendo ao ensino público (MENDONÇA, 2000, p.104)[117], ao demarcar tal redação no inciso VI do art.24, ratificando que as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas devem conduzir para a promoção de tal princípio, indistintamente.

Ainda sobre esta dimensão, da gestão democrática e da participação, a proposição torna obrigatórios os conselhos e fóruns de educação. Aos conselhos é conferida a condição de órgão normativo do respectivo sistema, com funções deliberativas, consultivas e propositivas, fiscalizadoras e de controle social, de composição intrafederativa e com efetiva participação da sociedade civil.

[117] MENDONÇA, Erasto Fortes. A Regra e o Jogo: Democracia e Patrimonialismo na Educação Brasileira, Campinas, SO: FE/Unicamp/Lapplane, 2000, 487 p.

Os Fóruns de educação, FNE e demais fóruns permanentes, são inscritos em diploma juridicamente mais forte (que é uma lei complementar, exigente de maioria absoluta, quórum qualificado), e são caracterizados como órgão de mobilização e articulação da sociedade civil, responsáveis pela articulação e coordenação das Conferências (elevadas também), e pelo acompanhamento da execução do PNE. Tema recorrente nas formulações programáticas e das Conferências, a gestão democrática, o FNE e os conselhos de educação são reconhecidos como instrumentos estratégicos na organização do SNE.

Ao prever a criação de arenas federativas para compartilhamento de decisão e exercício do pacto, somadas às instâncias colegiadas de participação e democratização da gestão, a proposição caminha na adequação do aparato administrativo às exigências de democracia (p. 71), ratificando que está é indissociável da ideia de sistema que rompa com uma cultura de poder tecnocrático. Às arenas interfederativas competem a tomada de decisão comuns sobre políticas educacionais, materializando a cooperação, seja no nível nacional (tripartite), seja no nível estadual (biparte).

A centralidade do Plano Nacional de Educação e dos planos decenais correspondentes (artigos 24, 25, 26 e 27) também é ratificada pelo Anteprojeto de Lei Complementar, em harmonia com a definição constitucional de que o Plano é o articulador do SNE, em sintonia, especialmente, com o que fora ratificado nos dois últimos Planos Plurianuais, (p.107-108), nos programas de governo e nas Conferências. Entre os artigos 28 e 29 o Anteprojeto ainda se dedica ao planejamento regional e aos territórios etnoeducacionais, próprios das realidades indígenas.

A modelagem em relação à avaliação, proposta no Anteprojeto, prevê um efetivo Sistema Nacional de Avaliação constituído (art. 30 e 31) por "processos e mecanismos de avaliação da Educação Básica e Superior, graduação e pós-graduação, para promover a qualidade da oferta educacional nas diferentes instâncias e instituições educativas, a melhoria dos processos educativos e a redução das desigualdades educacionais os sistemas de avaliação". Observa-se que o eixo da proposição não é circunscrever avaliação à desempenho, mas, em última análise, monitorar a garantia do direito à educação.

O capítulo relativo ao financiamento é o mais detalhado tendo em conta que a organização de um efetivo SNE e a materialização da cooperação assim o exigem, se a perspectiva é a oferta universal com qualidade social. A proposição sobre o financiamento estabelece que este deve ser orientado pela Constituição, pela LDB, pelo PNE, por padrões nacionais de qualidade de oferta e pela definição do CAQi e CAQ, com o objetivo de consagrar o direito à educação e corrigir as desigualdades educacionais, devendo ser assegurado nos

respectivos orçamentos públicos (art. 32). A proposta adjetiva ao modelo asseverando que a qualidade se concretiza "quando são considerados os indicadores de desigualdade, no momento em que é efetivada a inclusão de grupos historicamente marginalizados e quando há estruturas de controle social que coletam e sistematizam as informações no âmbito de cada rede de ensino quanto ao progresso das metas, estratégias, ações, programas e projetos implementados no âmbito dos planos decenais de educação aprovados em lei" (Parágrafo Único do art. 33).

O capítulo adentra, ainda, nas dinâmicas relativas à ação redistributiva e supletiva (art. 34), define quais são os recursos destinados à cooperação federativa, propondo a expansão do fundo público (art. 35 e 36). Ademais dá tratamento ao tema dos padrões nacionais de qualidade, sua construção e elaboração (artigos 37 a 41), bem como o modo mais geral pelo qual deverá se dar a assistência técnica (art. 42). A modelagem proposta, não resta dúvida, contribuir para mitigar discrepâncias regionais e enfrentar o grave problema federativo em que há escolas extremamente díspares em qualidade, regiões mais pobres sem a devida atenção prioritária, sendo reconhecido o custo aluno qualidade e a existência de recursos para valorização de pessoal, infraestrutura, recursos didáticos e pedagógicos, equipamentos e programas suplementares.

Além das Disposições Gerais e Transitórias (art. 44 a 51), antes, o Anteprojeto afirma que os estados regularão em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os seus municípios, com vistas a definir a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação e a efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar, o que radicaliza a necessária convergência de ação entre as diversas esferas federativas.

Não se identifica, portanto, no texto apresentado em maio de 2016, dissonância em relação aos elementos constituintes e organizativos do SNE na forma do Anteprojeto em relação aos programas de governo e/ou formulações das Conferências. Outrossim avalia-se que a proposição avança, ao materializar e detalhar espaços de coordenação e cooperação interfederativos, instâncias de participação, mecanismos e instrumentos de gestão democrática, bem como ao conceber e desdobrar a relação técnica e financeira entre os entes federativos apoiadas nos planos decenais (de caráter vinculante) no exercício do pacto e em modelo de financiamento (expansionista e ancorado da ideia de qualidade), orientado para a educação pública e para a garantia do direito, independente do lugar de nascimento do cidadão.

4.2 Fatores, motivadores e atores influenciando: as percepções de lideranças sobre a agenda de instituição do SNE

Alguns elementos centrais que impulsionam ou obstaculizam a instituição de um SNE puderam ser captados tanto na revisão da literatura quanto na realização da pesquisa documental e bibliográfica. Outra estratégia para contextualizar a agenda instituinte do SNE e as concepções a ela subjacentes foi a realização de entrevistas.

Por meio de entrevistas (com base em roteiro), com problematizações básicas junto aos atores que representam entidades nacionais do campo educacional (identificados aleatoriamente por letras), especialmente aquelas que compuseram o FNE, pode-se aprender informações relativas à agenda instituinte do SNE, suas dimensões, segundo suas compreensões, descrições e explicações.

A escuta de dirigentes de entidades nacionais colabora para contextualizar a agenda instituinte e, em certa medida, para compreender os limites para que uma proposição mais institucional e coletivamente validada (FNE-MEC) pudesse ter sido encaminhada com maior vigor e efetiva incidência legislativa, o que não ocorreu. As Conferências da educação e as formulações programáticas dos Governos petistas foram assertivas no sentido de defender a ampliação do papel da União no financiamento de toda a Educação e no sentido de defender uma organização sistêmica para a educação no país, sendo este, o eixo central das escutas.

A interação com os entrevistados, em grande medida imersos nas discussões sobre educação e sistema de educação, ocorreu por meio de pautas com certo grau de estruturação (roteiro), relativamente à agenda de instituição do SNE e seus desafios.

O questionamento “O que é o Sistema Nacional de Educação para você?” suscitou respostas amplas dos entrevistados, destacando-se a compreensão de que o Sistema implica articulação da política pública educacional e níveis de unidade na execução do direito (notadamente na garantia das condições de oferta), resguardadas diversidades e, sobretudo, orientada para o atendimento das demandas básicas da população, sendo o SNE, o instituto jurídico-legal que construiria condições mais assertivas para o atendimento da demanda.

A ideia de conjunto articulado de todos os sistemas educacionais do país, ordenado e com divisão de responsabilidades, também se apresentou como recorrente. Um Sistema deve também considerar as diferentes capacidades financeiras e o imperativo do atendimento de uma demanda prioritária. “Acho que o grande desafio do sistema, para mim um sistema funcionando, é um sistema que garanta as condições de oferta, mas respeite a autonomia da gestão democrática, da pluralidade de pensamento na construção dos sistemas municipais e estaduais”, destacou uma das entrevistadas (A).

Outra definição, próxima daquelas defendidas por Cury e Saviani, é que o SNE é uma ação pública e implica elementos interligados, tais como atores sociais, representações, instituições, processos e resultados, devendo a articulação entre estes elementos ser promovida. A ideia de Sistema como expressão de organismos mobilizados para garantir os direitos assegurados também foi comum. "É o resultado da articulação dos diferentes sistemas de ensino para definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para garantir educação de qualidade nos diferentes níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas", assinalou outra entrevistada (C).

O conjunto analítico sugeriu uma compreensão de que o SNE envolve articulação entre esferas de gestão para garantir o direito à educação, por meio de ações compartilhadas, sempre resguardadas as respectivas esferas próprias de atuação e as diversidades do país.

Em relação à estratégia mais adequada para que o país cumpra o imperativo da instituição do SNE, a questão do financiamento foi recorrente, destacando-se os esforços em favor da ampliação do FUNDEB, em especial. Um entrevistado também realçou que a organização de um projeto de lei, organizado e discutido no espaço do FNE, deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional. "O que tem que ter para concretizar essa lei, é dar sequência ao que já foi feito no espaço do Fórum Nacional de Educação, quando foi criado um grupo de trabalho temporário especifico sobre o tema e discutida a proposta de um projeto, que também foi discutido na época com o próprio ministério da educação", destacou o entrevistado (H).

Na avaliação de alguns entrevistados, faltou um esforço mais uníssono, uma reivindicação mais conjunta em torno da instituição do SNE e, em outra oportunidade, a constatação foi de que experiências de organização de sistemas no país não foram devidamente apropriadas. No fundamental, mobilização social e, sobretudo, maior vontade política dos governos em relação à urgência na instituição do SNE também poderiam ter impulsionado a agenda, segundo os entrevistados.

No que se refere à importância do SNE e da regulamentação da cooperação federativa para a educação no país os entrevistados mencionaram que esta é a via para a garantia de uma educação de qualidade, pelo caminho da definição de condições adequadas de oferta e da maior participação da união, sobretudo a atender os territórios que mais precisam. "Ele é importante para definir as responsabilidades dos entes federados", destacou um dos entrevistados (H).

Identifica-se que a mudança da realidade da educação no país somente se efetiva com a articulação dos três entes federados, sobretudo com maior envolvimento da União, que é a mais capaz, financeiramente. "O pressuposto seria a necessidade de uma maior complementação de

recursos por parte da União para suprir a falta de recursos daqueles municípios e regiões mais carentes", destacou a entrevistada (D), realçando o tema do financiamento na construção do pacto em torno do SNE. Se não há sistema, não há congruência e financiamento adequado que supere as disparidades regionais e as desigualdades de oferta. Somente com um SNE será potencializado o resultado de esforço de diferentes esferas federativas, com financiamento adequado e níveis de pactuação e planejamento mais estáveis.

Em relação à importância da Emenda Constitucional nº 59/2009 e do PNE para a instituição do SNE, se expressa nas respostas dos entrevistados a compreensão de que ela é paradigmática, uma conquista e um marco no sentido da garantia do direito. A emenda conferiu visibilidade ao PNE e aos planos e a àquilo que são os efetivos desafios nacionais a orientarem o SNE e a ação do poder público. Uma entrevistada (D), assim se manifestou: "Outro aspecto importante da Emenda Constitucional nº 59/2009, é que modifica a redação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988, explicitando que lei estabeleça o Plano Nacional de Educação, (PNE), que deverá articular o Sistema Nacional de Educação – SNE". Outra entrevistada (L), também se manifestou nesta direção. "Então a EC 59, ela levou para Constituição o SNE, levou para a Constituição o PNE, levou para Constituição a ampliação da obrigatoriedade da educação escolar de 4 a 17 anos; isso foi uma conquista importantíssima. Então eu vejo essa emenda constitucional como fundamental, muito importante para a instituição do sistema".

A emenda, além de afastar a ideia de política focalizada, em um nível ou etapa, amplia o horizonte do direito e, também, reforça que a União deve assumir compromissos crescentes com a educação básica, o que é um elemento basilar da organização de um SNE e da organização da cooperação federativa. Os desafios da ampliação da escolarização e do direito, implicam esforços crescentes e articulados das diferentes esferas de gestão, ensejadoras de uma organização da educação na forma de um SNE. "Então a Emenda Constitucional 59 foi o coroamento desse projeto de sociedade nacional que prevê acesso e permanência, mas prevê também uma educação de qualidade. Ou seja, é preciso assegurar as condições para que a população possa, de fato, adentrar a escola, permanecer nela e sair dela com uma formação cidadã", destacou outro entrevistado (G) em relação à importância da Emenda Constitucional.

A análise do cenário conjuntural para a aprovação do SNE foi, em regra, negativa, já que o processo de impedimento da Presidenta Dilma (*impeachment)*, na avaliação recorrente dos entrevistados, está justamente alicerçado em outra agenda, mais afeita a interesses privatistas, políticas focalizadas, e não àqueles relativas à defesa da educação pública e de uma organização sistêmica para a educação nacional. O atendimento das demandas colocadas pelas Conferências de Educação e no PNE que devem orientar a organização de um SNE, são

secundarizados e, por consequência, a agenda perde força, na avaliação dos entrevistados. “Eu avalio que hoje nós estamos vivendo uma subjugação total ao mercado da educação, ao mercado educacional, em que nós vamos instituir uma espécie de apartação social do ponto de vista de que a grande maioria da população não terá condições de acessar a educação”, destacou um entrevistado (G).

O SNE é substituído por propostas, programas e medidas pontuais, permeadas por pouco apreço por espaços de participação e democratização da gestão, que prejudicam a constituição do mesmo. “Então, nesse sentido, a educação, como direito fundamental básico e expressão de lutas históricas no Brasil para garantir uma educação universal, gratuita e de qualidade, ela é drasticamente afetada, atingida e atacada por esse cenário (pós-impeachment) ”, destacou outro entrevistado (U).

A tramitação do tema no Congresso também é condizente, na visão dos atores, com o desinteresse do Governo Temer em dar andamento às discussões sobre o SNE, em favor de medidas pontuais. A avaliação comum é a de que a proposição não avança, em função da correlação de forças e das “novas” prioridades (que são as reformas pontuais). Após o *impeachment*, reformas pontuais e as agendas de costumes, com repercussões na educação, ganham maior visibilidade: militarização, reforma do ensino médio, vigilância sobre os professores e escola sem partido, restrição da participação. A vontade política por parte do executivo e maioria do legislativo são determinantes para impulsionar uma agenda, e não é a agenda do SNE a que se expressa com prioridade no Congresso pós-golpe. “Vejo que o poder executivo não tem interesse nesse tema e aí quando eu trato da Câmara dos Deputados, do congresso nacional, já falei que o projeto está lá, mas mesmo que a bancada de oposição queira pautar esse tema, como o próprio presidente da comissão tentou fazer, nessa legislatura, eu não acredito que vá caminhar; não vai entrar em pauta; não há interesse deles tratar desse processo”, destacou outro entrevistado (A).

Em relação a existência de apreciação das entidades sobre os projetos de lei que tratam da instituição do SNE, apenas 5 (cinco) entidades informaram dispor de apreciações mais atualizadas sobre a tramitação de propostas sem, contudo, indicar um registro analítico público específico.

Acerca dos subtemas que julgam fundamentais para a instituição do SNE, a sistematização das respostas ratificou a compreensão de que a questão do financiamento é basilar no debate sobre o SNE.

Tabela 1 - Subtemas fundamentais para a instituição do SNE

Tema	Frequência (%)
Financiamento	88%
Descentralização	63%
Institucionalização de arenas federativas de negociação e pactuação	63%
Gestão democrática e papel dos conselhos e fóruns	75%
Definições nacionais sobre currículo e direitos de aprendizagem (BNCC)	13%
Estrutura e funcionamento de estabelecimentos escolares	25%
Valorização profissional	38%

Fonte: do próprio autor

A gestão democrática e o papel dos conselhos é outro tema apontado como fundamental na discussão sobre o SNE, assim como a centralização e a institucionalização de arenas federativas de negociação e pactuação.

As arenas federativas são reconhecidas, pelos entrevistados, como os espaços em que, efetivamente, se toma decisão sobre política educacional, indicando os caminhos para a valorização dos profissionais da educação, o estabelecimento de condições de infraestrutura da escola e as políticas de financiamento. A ideia de SNE, de coordenação e de cooperação federativa, implica autoridade decisória em arena específica, entre gestores. Os entrevistados não apontaram haver contradições entre a existência de uma arena federativa intergestores e o FNE, que é mais amplo e que se diferencia pela sua composição, por suas atribuições e pelo diálogo com a sociedade civil.

Em relação à existência de obstáculos para a institucionalização do SNE, os entrevistados foram categóricos e uníssonos: 100% afirmaram “sim”. Os principais obstáculos para a aprovação da matéria foram assim relacionados:

Tabela 2 - Principais obstáculos para aprovação da matéria

Tema	Frequência (%)
Financiamento	100%
Descentralização	43%

Institucionalização de arenas federativas de negociação e pactuação	86%
Gestão democrática e papel dos conselhos e fóruns	57%
Definições nacionais sobre currículo e direitos de aprendizagem (BNCC)	14%
Estrutura e funcionamento de estabelecimentos escolares	0%
Valorização profissional	14%

Fonte: do próprio autor

Como observado, o tema do financiamento e a institucionalização de arenas federativas de negociação e pactuação também são assinalados entre os principais obstáculos para aprovação da matéria. A centralização financeira na União também foi mencionada no processo de escuta, reforçando o tema do financiamento como importante empecilho, bem como a compreensão de que as arenas federativas podem colaborar para superar a fragilidade político institucional no país.

Em termos das potenciais contribuições a aprovação da Lei pode, segundo os entrevistados:

- significar um elemento impulsionador das lutas, da valorização profissional, redundando em diretrizes comuns válidas para todo o território nacional, pactuadas e partilhadas entre os entes federativos;
- contribuir para reduzir as desigualdades educacionais que ocorrem no País e proporcionar melhores condições de oferta da educação em todo o território nacional e de condições de trabalho mais adequadas aos professores da educação básica;
- pensar a política de pesquisa sob bases que não sejam efêmeras, articulando educação básica e superior e o aperfeiçoamento recíproco de ambos os níveis;
- fortalecer possibilidades concretas de efetivação do direito, submetido ao controle público e à responsabilidades compartilhadas;
- regulamentar o setor privado de ensino com a exigência do cumprimento de padrões de qualidade nacionalmente pactuados, avançando em aspectos relacionados ao controle da regulação, do credenciamento e avaliação dessas de educação.

Das entrevistas pode-se depreender, portanto, que o financiamento é tema central para todos os entrevistados na tessitura do SNE, dado que a garantia das condições de oferta e o

padrão de qualidade que precisa ser assegurado nacionalmente exige ampliação do fundo público e maior participação da União no seu financiamento. Da mesma forma, o núcleo conceitual do sistema, como sistema de sistemas, organizado para garantir adequadas condições de oferta é comum, bem como o reconhecimento das arenas federativas e dos mecanismos de gestão democrática de todo o sistema.

4.3 O debate no legislativo: discussões estruturantes ou reformas pontuais?

Importa reafirmar que a materialização de propostas sobre o SNE "em sentido próprio" se deu por meio diferentes vias, incluindo o movimento de aprovação do novo PNE para a corrente década que alinhavou uma agenda e disposições imperativas no sentido de demarcar a necessidade de instituição, em lei, de um SNE e a previsão de regulamentação da cooperação federativa em educação, por lei complementar.

Mais uma vez é significativo, também, recorrer à Dourado (2018) para introduzir o debate legislativo especifico sobre o tema, já que o autor muito bem situa o movimento mais amplo em que se conforma a agenda educacional, o que não é diferente no terreno do Legislativo:

> A trajetória das políticas e da gestão da educação no Brasil, incluindo seus processos de regulação e avaliação, é permeada por disputas de projetos e concepções distintas sobre o papel do Estado e, consequentemente, sobre o planejamento (ou sua ausência), a relação entre os entes federados e suas obrigações constitucionais. A história da educação no Brasil também é marcada pela interpenetração entre as esferas pública e privada, em detrimento do público (DOURADO, 2018, p.478).

O forte movimento de retomada dos esforços para institucionalização do SNE se expressa, nos marcos das "disputas de projetos e concepções distintas sobre o papel do Estado" em várias proposições legislativas, que pretendem dar envergadura ao SNE e à cooperação federativa, por ordem cronológica, conforme segue abaixo.

4.3.1 O PL 8.035/2010 – Novo Plano Nacional de Educação

Como sinalizado, o Projeto de Lei (PL) nº 8.035, do ano de 2010, foi encaminhado pelo então Presidente Lula ao final do seu segundo mandato, em 20 de dezembro de 2010.

A Exposição de Motivos do PL afirmava que o Plano representava um importante avanço institucional para o país, definindo metas e estratégias para avançar no processo de melhoria da educação brasileira. Merece realce, mais uma vez, que o Projeto de Lei se

referenciava nas discussões da CONAE 2010, estruturada em torno do tema central *"*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*"* que, em seu documento final apresentou concepções de proposições para balizar a construção do novo Plano.

O Projeto original, nº 8.035/2010 tratava do SNE apenas na Exposição de Motivos, oportunidade em que o conceituava[118] e, notadamente, destacava disposição da CONAE segundo a qual "a efetivação do SNE deve resgatar dois de seus componentes primordiais: o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação"[119].

O Ministério da Educação, por meio de seu ministro Fernando Haddad (Ministro entre 2007-2012), sinaliza que a proposta de PNE foca o regime de colaboração e está nele inteiramente apoiada. Segundo o Ministro as metas do PNE fortalecem a repartição constitucional de competências e é uma das formas de materialização do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e de cooperação federativa: *"*Trata-se de dar consequência a uma das mais importantes deliberações da Conferência Nacional de Educação de 2010: delinear as linhas mestras para a estruturação de um sistema nacional de educação*"* (BRASIL, CONAE, 2010). Na proposta legal original, previa no artigo 7º, algo relativamente à cooperação federativa, mas não mencionava a expressão constitucional Sistema Nacional de Educação:

> [...] Art. 7º A consecução das metas do PNE - 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
>
> § 1º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (PROJETO DE LEI Nº 8.035 DE 2010).

Contudo, o PL original encaminhado pelo Executivo não explicitava duas das principais orientações para a agenda instituinte do SNE, que foram conformadas na redação final da lei após a sua longa tramitação (conforme já tratado anteriormente), na forma da Lei nº 13.005/2014:

---

[118] Sistema Nacional de Educação: expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais em todo o País. Assim, tem o papel de articulador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado, compreendidos os sistemas de educação federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como instituições, que desenvolvam ações de natureza educacional, inclusive as instituições de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. Para tanto, além de financiar, fora da lógica funcionalista, os sistemas de ensino públicos, garante finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantém as especificidades próprias de cada sistema.

[119] Exposição de Motivos n° 033, de 03 de novembro de 2010, assinada pelo então Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad.

> [...] 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 [...].
>
> 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 [...].

A construção de um verdadeiro SNE, "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", exige adequada e consistente regulamentação. Este foi o eixo de orientação do PNE e vários de outros dispositivos nele estabelecidos.

4.3.2 PLP 15/2011 – Deputado Felipe Bornier

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 15 do ano de 2011, de Autoria do Deputado Felipe Bornier do Partido Humanista da Solidariedade do Estado do Rio de Janeiro (PHS-RJ) foi apresentado em 22 de fevereiro de 2011, portanto uma das primeiras proposições formalizadas logo após a apresentação, pelo Executivo Federal, do PL 8.035/2010, do PNE. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Importante assinalar que, ao delimitar o eixo da educação escolar brasileira, a proposição parece restringir o alcance da proposta, não compreendendo a educação – para efeito da cooperação federativa e como eixo do SNE – com ampla abrangência, como prática social, que tem como espaços privilegiados, mas não exclusivos, as instituições educativas, entendidas como espaços de garantia de direitos para efeito de grande parte dos objetivos do Sistema.

A proposição foi distribuída para as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. O projeto, no fundamental, propõe medidas de penalização para gestores pelo não cumprimento de determinadas medidas, sob a denominação da responsabilidade educacional. Essencialmente, trata "dos deveres" dos gestores públicos dos entes federados no sentido de

assegurar as condições necessárias para garantia do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento de metas que promovam o avanço da qualidade. Contudo, não trata, de forma equilibrada, das condições para realização de tais deveres, notadamente as compensações e ações supletivas no campo do necessário financiamento. Na Câmara dos Deputados, matriz similar – responsabilização e punição - chegou a carrear mais de duas dezenas de outras proposições ordinárias[120] (PL e não PLP) com diferentes níveis e abrangências. Contudo, o PLP 15/2011 não se juntou a este conjunto formalmente.

A proposição possui apenas 3 (três artigos) sendo que o primeiro trata da participação da União no regime de colaboração e o exercício de sua função redistributiva e supletiva, que deve se dar mediante comprovações de obrigações pelos demais entes federados que, por sua vez, são detalhadas no art. 2º, em número de dez incisos e dois parágrafos. Um deles estabelece que o descumprimento de pelo menos um dos requisitos listados ensejará a suspensão das transferências voluntárias. O último artigo trata da entrada em vigor da Lei (na data de sua publicação).

Na justificativa, o autor deixa claro o objetivo factual da proposição, a saber, instituir uma lei de responsabilidade educacional. O simples estabelecimento de critérios com o objetivo de promover qualidade da educação escolar brasileira, contudo, não tem o condão de fortalecer capacidades institucionais de gestão e equilíbrio federativo na garantia do direito e, ademais, não colabora para o efetivo cumprimento de responsabilidades, sem que as condições para tal sejam mais bem pactuadas. Ou seja: em nada se harmoniza com o conceito de cooperação e sistema.

Embora o PLP 15/2011 proponha estabelecer normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, supostamente em linha com os artigos 23 e 211 da Constituição, que tratam da cooperação federativa e do regime de colaboração, na prática, ele propõe, cristalizando o Regime de Colaboração na figura do Poder Central (uma espécie de colaboração vertical exclusiva), limitantes de acesso dos entes federados à assistência técnica e financeira da União. O PLP lista um conjunto de obrigações aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e a isto se circunscreve, sem tratar da divisão de responsabilidades e medidas para efetivo cumprimento, com equilíbrio federativo e formas de cooperação recíprocas.

[120] Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, da Sra. Professora Raquel Teixeira, que "dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção", e apensados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457

Ainda em outubro de 2011, a proposição teve parecer favorável[121] na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, primeira comissão a se posicionar, aprovado por unanimidade em 28 de abril de 2012.

A próxima Comissão chamada a se manifestar foi a Comissão de Educação e de Cultura, sendo designado relator o Deputado Angelo Vanhoni (PT-PR) que, no momento também era relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035/ 2010 do Plano Nacional de Educação.

Em 2013 há registro de realização de atividade na Comissão de Educação, oportunidade em que representantes da área de educação dos governos estaduais, municipais e federal criticaram o projeto, justamente em função do projeto determinar o cumprimento de uma série de medidas, sob prejuízo de deixarem de receber transferências voluntárias da União. Na oportunidade, o relator Deputado Angelo Vanhoni chegou a apresentar um texto para substituir o projeto original, justamente para valorizar o SNE. Contudo, o Relator não formalizou relatório e a proposição foi devolvida, sem manifestação, em janeiro de 2015, ao término da legislatura. Foi ao arquivo.

Desarquivada a proposição a pedido do seu autor, foi designado novo relator, o Deputado Glauber Braga, então filiado ao Partido Socialista Brasileiro do Rio de Janeiro (PSB-RJ). Nesta nova fase, o relator propõe a discussão conjunta com outro PLP, o 413/2014, já mencionado, de autoria do Deputado Ságuas Moraes. Argumenta o relator que são "proposições com elevado grau de dificuldade, extraordinário impacto potencial sobre a organização federativa da educação brasileira e reflexos significativos sobre a autonomia administrativa dos entes federados"[122]

Realizada uma única audiência pública, em 18 de agosto de 2015, a última movimentação da proposição é uma solicitação já tardia de Apensação do PLP 15/2011 ao PLP 413/2014, efetivada somente em 19 de dezembro de 2018, portanto já no fim de mais uma legislatura. O Relator corretamente argumentara que, ainda que com graus de abrangência distintos, ambos visam à regulamentação, na educação, do que dispõe o parágrafo único do art.

[121] Pelo Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT-AP)

[122] Requerimento de Audiência Pública n. 64/2015, pelo Deputado Glauber Braga (PSB-RJ), que: "Requer a realização de Audiência Pública para debater o PLP nº 15 de 2011 que Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira e o PLP nº 413 de 2014 que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências". Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1339741&filename=Tramitacao-PLP+15/2011

23 da Constituição Federal: O Requerimento de Apensação nº 9.379/2018[123] sequer foi deliberado pela Presidência da Câmara, sendo arquivado o PLP em janeiro de 2019.

4.3.3 PL nº 5.519 – Paulo Rubem Santiago

O PL nº 5.519 do ano de 2013, de autoria do Deputado Paulo Rubem Santiago, do Partido Democrático Trabalhista do Estado de Pernambuco (PDT-PE), foi apresentado em 07 de maio de 2013. Sua ementa explicita que "Institui o Sistema Nacional de Educação".

A proposição é enxuta e possui 6 (seis) artigos:

a. o art. 1º conceitua o SNE baseado no PNE e delineia seus objetivos: manutenção e desenvolvimento do ensino, ações integradas, garantia do direito à educação, universalização da educação básica e gestão democrática;
b. o art. 2º estabelece os princípios sobre os quais o SNE será organizado: unidade nacional e autonomia, solidariedade federativa, diretrizes educacionais comuns, gestão democrática por meio de conselhos, regulação normatização e avaliação, justiça social, igualdade, inclusão e respeito à diversidade, transparência e controle social, harmonização dos planos de educação, estabelecimento de fóruns e instâncias intergovernamentais de discussão, negociação e deliberação e proibição de retrocesso;
c. o art. 3º estabelece o MEC como órgão executivo das políticas nacionais, a partir de coordenação de instância tripartite composta pelos federativos. Este mesmo artigo, por meio de sucedâneos parágrafos, tratam de maneira geral dos conselhos de educação, do CNE enquanto órgão normativo e de coordenação do SNE, administrativamente autônomo e do FNE como promotor das Conferências nacionais de educação e responsável pelo acompanhamento da execução do PNE e funcionamento do SNE;
d. o art. 4º trata da política de financiamento da educação básica, amparada na definição de custo aluno-qualidade na garantia de investimentos para a valorização dos profissionais da educação básica, sem maiores detalhamentos;

[123] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1702108&filename=Tramitacao-PLP+15/2011. Acesso em 25 jun 2019.

e. o art. 5º determina que os entes federados devem estabelecer formas de colaboração.
f. o 6º dispõe sobre a data a entrar em vigor.

Ainda que, corretamente, a proposição seja justificada na determinação constitucional que expressamente se refere ao SNE, no art.214, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/09, não se identifica, no PL, avanço em relação ao caráter vinculante da cooperação federativa, seus detalhes mais estruturantes e sua base de sustentação: o financiamento e o exercício da pactuação.

Do ponto de vista da tramitação, chama a atenção e merece registro que a proposição que propõe um paradigma organizativo da educação em sentido amplo, de caráter perene e vinculante, esteja apensada ao PL 2.417/2011, que dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)[124], já tratado em seção anterior. Sobre este tema, registre-se Araújo (2012), para sustentar a inadequação da proposição:

> Aproveitando o cenário de indefinição do regime de colaboração e o contexto de prevalência de medidas que corroboram formas de coordenação vertical e não de colaboração entre os entes federados, [...] ao instituírem os ADE's, potencializam, em vez de resolverem, os conflitos federativos, ao desconsiderarem o caráter predatório da história da federação brasileira. (ARAUJO, 2012, p. 527).

Em igual direção, para criticar a modelagem de ADE como substitutivo da necessária cooperação federativa e da agenda de instituição do SNE, toma-se por referência passagem do Relatório Final do GT-ADE, instituído por Portaria[125] do MEC segundo o qual *"*Os ADEs, e mesmo o Território de Cooperação, são, no geral, pouco institucionalizados*"* (2012, p. 45). Outra crítica[126] (ABICALIL, 2013) é justamente aquele de que a conformação de um arcabouço jurídico normativo na forma de "arranjos" permitirá atuar diretamente sobre os recursos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), valendo-se da oferta de assessorias à gestão pública municipal, notadamente.

A proposição nº 5.519/2013 não só foi apensada a uma proposta de caráter mais restrito, dos arranjos, quanto acabou sendo, por consequência, incorporada ao bloco de proposições da Comissão Especial da Responsabilidade Educação, não sendo jamais debatida com centralidade e a importância devida.

---

[124] De autoria do Deputado Alex Canziani (PTB-PR).
[125] Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação.
[126] ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.124, pp.803-828.

4.3.4 PLP nº 413/2014 – Ságuas Moraes

O PLP nº 413 é de autoria do Deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores do Estado de Mato Grosso (PT-MT).

Dourado (2018) também se debruçou sobre o debate no legislativo e especificamente sobre a proposta legislativa, considerando-a como importante ativo político e formulação estruturada sobre o SNE e para a regulamentação da cooperação federativa em educação. Assinala o professor que "a proposta, apresentada em julho de 2014, é formalizada logo após a aprovação do PNE, para atender ao comando do seu art. 13 (do corpo da lei), e da estratégia 20.9 do respectivo anexo" (DOURADO, 2018, p. 489). O art. 13 e a estratégia 20.9 da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, convém fazer referência, verbalizam:

> [...]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
>
> [...]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 (BRASIL, 2014).

Portanto, a proposição apresentada pelo Deputado Ságuas Moraes, precisamente, buscou responder a comandos determinados da Lei do PNE, lastreados no art. 23 da Constituição Federal, na forma de um Projeto de Lei Complementar compatível.

Dourado e Araujo (2018a) assinalam sobre o PLP 413/14 que:

> A proposição considera formulações do Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação. Com 31 artigos, no fundamental, se espelha na formulação apresentada por Carlos Abicalil entre os anos de 2010 e 2014. (DOURADO; ARAUJO, 2018a, p. 37-38).

O grupo referenciado foi formado para colaborar com a SASE na produção de textos de referência. Sob a coordenação do Secretário Binho Marques, com a participação da Professora Dra. Flávia Nogueira, Diretora de Articulação com Sistemas de Ensino, trabalharam em documento seminal com os professores Dr. Carlos Jamil Cury (PUC-MG), Luiz Dourado

(UFG), Romualdo Portela (USP) e Carlos Abicalil (Rede Pública de Mato Grosso), conforme tratado no item 3.3.3 do capítulo II.

O PLP 413/2014, apresentado em julho de 2014 *"*visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o PNE e dá outras providências", estabelece a ementa. O projeto foi distribuído para três comissões: de Educação, de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. Já em outubro de 2014 é designado relator o Dep. Glauber Braga (à época, filiado ao PSB-RJ), reeleito deputado federal, em 2018, já pelo Partido Socialismo e Liberdade do Estado do Rio de Janeiro (PSOL-RJ). Como já era final de legislatura, a proposta foi arquivada em janeiro de 2015 e desarquivada em fevereiro do mesmo ano.

Uma audiência pública é realizada em 18 de agosto de 2015 a requerimento do relator e, em dezembro de 2015, o Deputado Glauber Braga apresenta o primeiro relatório ao PLP 413, com a orientação estratégica de "enxugar" a proposição.

Em 14 de junho de 2016, a requerimento da Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) foi realizada outra audiência para discutir o tema.

Outra audiência é realizada em 24 de novembro de 2016, sugerida pelo deputado Átila Lira (PSB-PI). Convém destacar que, sem detalhar os pontos de divergência, a representação da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) afirma que a proposição afeta os princípios das escolas particulares, que são os da livre iniciativa.

As audiências promovidas pela Comissão de Educação, em regra, privilegiam a participação de diferentes pontos de vista sobre os temas abordados.

A partir daí, houve a apresentação de um segundo relatório, contudo, a proposição foi retirada (instrumento regimental utilizado quando não se deseja a apreciação na Comissão) todas as vezes em que foi pautada na Comissão de Educação, ou seja, em 9 (nove) oportunidades entre 2015 e 2018.

No mérito, o substitutivo preserva o eixo da proposta original e propõe aperfeiçoamentos importantes, a exemplo da previsão do princípio da solidariedade federativa, entre outros avanços. Contudo, o substitutivo é menos incisivo na estruturação de um SNE, na regulamentação do CAQ no que toca aos compromissos próprios de cada ente federado. Ademais, sugere um conjunto mais amplo de instrumentos e formas de cooperação/colaboração que mereceriam melhor tratamento (exemplo, a Comissão do Pólo Regional de Educação), assim como previu reconhecer, em lei complementar, os denominados arranjos de desenvolvimento da educação, modelos que mereceram importante crítica recente, conforme já aludido.

No curso da tramitação, ao PLP Ságuas foi apensado o PLP nº 448/2018, de autoria do Deputado Giuseppe Vecci, do Partido da Social Democracia Brasileira de Goiás (PSDB-GO) que, no fundamental, incorpora os conteúdos do Documento Propositivo para o Debate Ampliado, produzido pelo FNE, anteriormente tratado. A proposição principal foi ao arquivo em 31 de janeiro de 2019, sem que fosse apreciada sequer na Comissão de Educação ao longo de 4 (quatro) anos.

Quadro 3 – Propostas formalizadas: Impulsos para a instituição do SNE

Fonte: do próprio autor

Tomadas as proposições em seu conjunto, em relação a um dos conteúdos mais centrais para a não aprovação de uma proposição sobre o SNE na Câmara dos Deputados, merece atenção a constatação de Dourado (2018):

> O principal tema polêmico e não consensuado na discussão acercado SNE, no estágio do primeiro semestre do ano de 2018, é o financiamento da educação, ao qual se

> articula o papel complementar e suplementar da União e o reforço ao conceito de um CAQ de referência. Tanto a proposição original (PLP nº 413) como as proposições vinculadas demarcam que a transferência de recursos da União deve colaborar para garantir padrão mínimo de oportunidades educacionais e visar à promoção da equidade e da qualidade em âmbito nacional, mencionando ou não CAQ e/ou Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). O MEC resiste à proposição, já que a complementação necessária para viabilizar esse parâmetro para o financiamento da educação (tratado nas estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do PNE) seria fundamentalmente de sua responsabilidade (DOURADO, 2018, p.492).

Está é uma das questões mais centrais na organização do SNE já que a garantia de padrões nacionais de qualidade a orientar o financiamento é tema fulcral para a efetivação de um Sistema e para a materialização da cooperação em matéria educacional. Ora, a Lei do PNE foi afirmativa ao, na sua estratégia 20.10, estabelecer que caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Conforme sinalizado em texto (DOURADO; ARAUJO, 2018a), uma análise válida para este conjunto de proposições legislativas é que

> O escopo e alcance das proposições também variam e a definição do que seja Sistema Nacional de Educação, cooperação e colaboração também recebem tratamento distinto, sendo considerados, inclusive, conceitos de "cooperação vertical e horizontal", mesmo que nosso ordenamento demarque o federalismo cooperativo a presidir as relações entre esferas de governo, sem expressa hierarquização entre entes (ibid., p. 39).

As proposições expressam concepções e estruturas muito distintas, o que dificulta a construção de um texto base a unificar uma compreensão sobre o SNE. Além disso, as proposições legislativas em comento, em geral, não estabelecem prazo para que sistemas se organizem, organizem suas leis próprias, à luz das disposições do SNE, incluindo a regulamentação consentânea da cooperação entre estados e municípios, por exemplo.

Destaca-se que somente o PLP 413/2014, com seu apensado similar responde a importantes questões arroladas por Dourado e Araujo (2018a) no tocante ao conteúdo de uma consistente proposição legislativa, alinhada aos requerimentos do PNE e disposições das Conferências de forma mais completa tais como: clareza e abrangência no delineamento das atribuições, objetivos e papéis das instâncias interfederativas, bem como papeis atribuídos ao FNE e ao CNE no contexto do SNE; o caráter declaradamente vinculante das deliberações das arenas federativas; a questão dos sistemas de avaliação, articulando sistemas que considerem desempenho e, também, aspectos institucionais e outras dimensões, da educação básica e superior; os conselhos, suas condições de funcionamento e amplas funções (deliberativas, consultivas, propositivas, fiscalizadoras e de controle social).

Outro aspecto é que, em geral, as proposições legislativas formalizadas são majoritariamente simplistas, genéricas e inovam pouco, além de terem sido pouco debatidas. Desta marcação geral, excetua-se o PLP 413/14, mais compatível com o complexo desenho federativo brasileiro para a educação, contudo igualmente pouco repercutido no debate nacional por razões diversas. Ainda assim, é a proposição que mais bem responde e supera os limitadores acima relacionados. Ademais, as proposições legislativas enfatizam a educação básica, uma parte do sistema, em detrimento do conjunto, o todo do sistema educacional, como sugere a ideia mais elementar subjacente a Sistema.

Destaca-se o fato de que a ausência de uma proposta formalizada pelo Governo Federal junto ao Legislativo, com uma agenda organizada de incidência legislativa ao menos já no início do segundo mandato do Governo Dilma Rousseff, somado ao esforço fiscal empreendido no período 2014-2015 (tomando como ápice a nomeação de Joaquim Levy para Ministro da Fazenda com uma forte agenda de austeridade), se apresentam, também, como elementos determinantes para que o legislativo não tenha cumprido um papel mais decisivo no sentido de produzir avanços na tramitação da regulamentação da cooperação federativa e da instituição do SNE.

Ora: não houve uma proposta concreta e formalizada pelo Governo, em tempo e com vigor, para efetivamente poder mobilizar a base parlamentar e aquela que, até então, ainda apoiava o Governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores.

Das proposições legislativas formalizadas e que pretenderam dar tratamento à organização do SNE ou à normatização da cooperação reitera-se, ademais:

> que os movimentos em defesa da educação que enfeixam tais propostas (e cuja mediação e negociação temática com vistas à construção de consensos seriam possíveis em um cenário de avanços no campo educacional) são constrangidos pelos processos atuais que se agudizam: de financeirização e internacionalização da educação, de avanço de grupos educacionais privados sobre a educação básica e de sucessivos ataques às liberdades e à democracia, articulados à retomada de um discurso de focalização e diminuição do papel da União, especialmente no financiamento educacional (DOURADO; ARAUJO, 2018a, p. 41)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho de pesquisa pude perceber uma retomada, com vigor e níveis elevados de institucionalidade, das discussões sobre um SNE pelo país, sistema este fundamentalmente de caráter universal e democrático, prevendo estruturas de compartilhamento de poder e decisão, responsável pela articulação das políticas educacionais em todo o território, com regras e referenciais nacionais vinculantes.

Após os esforços históricos ao longo das décadas de 1930, com os Pioneiros da Educação Nova, e das articulações e mobilizações políticas das décadas de 1980 e 1990, em função da elaboração de uma nova Constituição e de uma nova LDB, é na segunda metade dos anos 2000 que a discussão sobre a necessidade de uma organização sistêmica para a educação nacional é novamente posicionada no debate nacional, sobretudo por meio das Conferências Nacionais de Educação que contaram com significativo nível de liderança em educadores como Chagas Fernandes e Luiz Dourado, por meio de articulação e diálogo com as entidades do campo e produção de documentos substantivos. As discussões e acúmulos sobre um projeto nacional de educação, expressos na forma de um SNE, são, como se observou, comumente interrompidas ou sobrestadas pelos ventos autoritários e articulações conservadoras e, como contraponto, um maior nível de institucionalidade das conferências permitiu manter na agenda educacional o debate temático sobre o SNE nos últimos anos.

Importante destacar que os processos de democratização do país redundaram na apresentação de candidaturas pelo PT que, nas eleições presidenciais, para o campo educacional, buscaram construir proposições que enfrentassem as desigualdades de acesso e qualidade em todos os níveis e modalidades, a pulverização, a desarticulação, a verticalização, o autoritarismo das e nas estruturas educacionais e a competição entre os entes. A previsão de um SNE, com suas características e componentes principais, bem como o aperfeiçoamento da cooperação federativa, constam dos programas partidários como referência para as proposições governamentais em educação.

A regulamentação da cooperação federativa e a instituição do SNE, dimensões inseparáveis para o aperfeiçoamento da organização da educação brasileira e a implementação de políticas públicas, são sim tratados nos programas partidários-coalização. A garantia do direito à educação com qualidade para todos e todas é uma marca das formulações do PT, o que requer insumos e processos, bem como uma base de financiamento crescente e estável, que devem ser concretizados por meio de pactos federativos vinculantes, em arenas próprias, com participação e controle social, conforme requerido pelas entidades da sociedade.

Ao longo da pesquisa, busquei analisar em que medida as propostas sobre o SNE gestadas no governo federal (Lula-Dilma) se harmonizaram às formulações programáticas e das Conferências de Educação, explorando divergências e tensões intragovernamentais, lançando luz sobre contradições, limites e possibilidades relativas à agenda de instituição de um SNE, sem prescindir de análise sobre a tramitação da temática no Congresso Nacional e as disputas decorrentes sobre o SNE.

A análise gramsciana de Estado foi vital para a presente investigação, em particular em relação agenda do SNE, como decorrente das redefinições do papel do Estado por meio do desencadeamento de proposições, políticas públicas e educacionais em um constante movimento histórico-dialético.

A apropriação de tais reflexões, como já afirmado, introduz elementos e atores coletivos que são centrais na compreensão dos processos históricos e das disputas que se travam em torno da organização da educação nacional, sobre estruturas centrais de democratização e compartilhamento de poder na agenda do SNE.

Assim, realço a importância do tema, a coerência dos acúmulos produzidos sobre o SNE e a regulamentação da cooperação federativa em educação no período de referência, em face dos programas de governo e das formulações das Conferências, oportunidade em que se reforça a consolidação de importantes ativos políticos nas formulações do PPA e nos textos em forma de lei (seja a proposta de lei complementar do FNE, seja o Anteprojeto de Lei Complementar do governo), importantes bases para as mobilizações da sociedade em torno do tema.

As proposições do governo federal (Lula-Dilma) em relação ao SNE, por consequência, foram sendo consolidadas ao longo do processo das gestões presidenciais (2003-2016), e se expressaram, concretamente, tanto nos instrumentos de planejamento governamental de médio prazo (os Planos Plurianuais), quanto nas formulações específicas sobre a instituição do SNE e a regulamentação da cooperação federativa, na forma de um diploma legal, guardando relação e coerência com as proposições e concepções constantes dos programas partidários-coalizão de Governo e das Conferências de Educação.

Em relação aos Planos Plurianuais (2004 – 2007, 2008 – 2011, 2012-2015 e 2016-2019), que definiram as políticas públicas do Governo Federal nos governos petistas, estes transitaram 1) nos Governos Lula: de formulações atinentes à universalização da educação para todos, com redução das desigualdades, equidade e valorização das diversidades, exigentes de esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo, para objetivos e metas mais particularizados e sensíveis 2) nos Governos Dilma: em relação à agenda de instituição do SNE. Avalia-se que a aprovação do Piso Salarial Nacional Profissional e da Emenda Constitucional

nº 59/2009, a realização da CONAE 2010, os debates sobre o novo PNE, a criação da SASE e a realização da CONAE 2014 tiveram forte influência na ampliação de referências aos componentes do SNE e sua materialização, aprofundando as formulações históricas do PT sobre o tema no governo.

Os Planos Plurianuais (notadamente os dos períodos 2012-2015 e 2016-2019) passam a incorporar objetivos tais como: "promover a articulação entre os sistemas", "promover a colaboração com os entes federados", "apoiar os entes federados", "fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial e as formas de colaboração entre os sistemas de ensino", entre outras. Concretamente, o instrumento de gestão plurianual de governo estabelece como meta "apoiar a instituição do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE".

Em resumo: identifiquei que o Governo Federal (2003-2016) incorpora ao seu planejamento desafios, metas e objetivos que referenciam a instituição do SNE e qualificam sua conformação (arenas federativas, gestão democrática, diálogo, transparência, interação Estado e sociedade), sinalizando sua orientação, inclusive, prevendo alguns de seus componentes. Indissociáveis dos Planos Plurianuais, também as Mensagens Presidenciais reforçam a agenda instituinte do SNE, em linha com as bases programáticas.

Para além dos Planos Plurianuais, o Governo Federal construiu uma proposta sobre a SNE, na forma de um Anteprojeto de Lei que, também, guarda relação e coerência com as proposições e concepções constantes dos programas partidários-coalizão dos Governos e das Conferências de Educação. A definição e extensão da cooperação federativa em educação e a conceituação do SNE, o meio de sua regulamentação (lei complementar), seus componentes fundamentais (arenas federativas, conselhos, fóruns) e os papeis dos entes e de tais organismos, estão devidamente consignados na forma do Anteprojeto.

Destaco, ainda, que a construção da proposta de Anteprojeto, se deu em estreita sintonia com as entidades da sociedade civil, por meio de diálogos e formulações sucessivas. Portanto, um método participativo foi adotado, ancorado nos princípios e formulações das Conferências de Educação, que priorizaram o tema do SNE. A proposta, analisada nesta pesquisa, assegurou, no processo e no conteúdo, a participação social, a gestão democrática e o detalhamento da cooperação federativa, com caráter vinculante e níveis de compulsoriedade no exercício do pacto e bases robustas de financiamento do direto, tal como assinalado nos programas de governo e pelas Conferências.

Assim, verifiquei a congruência do Anteprojeto de Lei apresentado em maio de 2016, sua interconexão com a proposição do FNE (central) em relação aos conteúdos aprendidos a partir dos Programas de Governo e concepções das Conferências de Educação.

A consolidação de uma proposta legislativa nos anos anteriores, com maior celeridade, não foi possível em decorrência da opção do Governo Federal por construir "acordos em linhas gerais sobre o tema, buscando estimular as discussões em todo o país para a construção de uma proposta coletiva". Com o *impeachment de* 2016, não foi possível uma decisiva incidência no poder Legislativo, que já dava tratamento disperso e não prioritário ao tema do SNE. Após o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, o Governo Federal propõe outra agenda, reformas pontuais, como a Reforma do FIES e a Reforma do Ensino Médio, prescindindo de quaisquer esforços para impulsionar o debate do tema no legislativo.

Ora: não houve uma proposta concreta e formalizada pelo Governo Dilma no Congresso Nacional, em tempo e com vigor, para efetivamente poder mobilizar a base parlamentar que, até então, ainda apoiava o Governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores. Não é sem significação que a conjuntura política e o momento em que se conformam proposições do FNE (abril de 2016) e do Governo Federal (maio de 2016), tenham imposto limites para que a proposição fosse capilarizada na sociedade de forma profunda e, por consequência, incorporada na agenda do parlamento.

Avalio que, ainda que não tenham repercutido fortemente no parlamento em função da conjuntura adversa especialmente entre os anos 2015-2017, as formulações do Governo Federal, representam um importante ativo político e não prescindiram de conceitos e organismos fundantes do SNE, tais com as arenas federativas, os fóruns, as Conferências, e os instrumentos e mecanismos de cooperação, que foram afirmados pelo Governo Federal. De igual maneira, as proposições preservaram a orientação estratégica de articulação entre esferas federativas para fortalecer o papel do Estado na garantia do direito à educação pública e de qualidade, destacando-se a ampliação da participação do governo federal em termos de financiamento da educação, dimensão que se desdobra.

Ao analisar as concepções e propostas sobre o SNE constantes dos programas partidários pude constar sua recorrência nos textos orientadores das candidaturas de Lula e Dilma. Esta base de partida viu-se repercutida na ação dos sucessivos governos, que incorporaram a temática nas Conferências e seus conteúdos também nos instrumentos de planejamento (PPA) e na estrutura governamental (SASE), sendo que tais concepções e proposições mantiverem importante nível de sintonia com as formulações programáticas antecedentes.

De igual modo, é importante ressaltar que as proposições no Congresso Nacional, apresentadas entre 2003 e 2016, não obtiveram a centralidade e prioridade requerida na tramitação, sendo que formulações (com seus limites) atinentes ao SNE não ocuparam fortemente a agenda legislativa e, assim, nenhuma proposição obteve qualquer nível de aprovação em quaisquer comissões temáticas na Câmara dos Deputados.

Posso destacar, também, que as formulações das Conferências nacionais de educação, como a CONEB, depois as CONAEs, trouxeram consigo avanços importantes nas formulações mais objetivas atinentes aos conceitos e componentes centrais relativos ao SNE. A concepção de Sistema, a definição do que seja cooperação e o instrumento jurídico em que ela deva se expressar; as diretrizes e princípios que devem presidir a organização da educação brasileira na forma de um SNE, os papeis dos entes federativos, os órgãos de coordenação e de participação e mobilização, além da centralidade dos planos de educação, da avaliação e do financiamento, foram sendo desdobrados ao longo da construção dos ricos processos das Conferências de educação que, repito, produziram avanços conceituais e propositivos nos anos de 2008, 2010, 2014 e, também, indicações importantes nos esforços para preparação da Conferência a ser realizada no ano de 2018.

Outra importante constatação é afirmativa na direção de que o relacionamento entre burocracia do Estado e as entidades nacionais do campo educacional pode, nesta relação dialética e complexa que o marca, produzir importantes resultados e avanços para a construção de políticas públicas. A decisão do Coordenador do Fórum Nacional de Educação, Heleno Araújo, de constituir um Grupo de Trabalho, amplo e plural, responsável por produzir um Documento Propositivo na forma de um Projeto de Lei Complementar, do FNE, colocando-o à disposição para o debate no contexto da agenda instituinte do SNE, foi fundamental para impulsionar o debate e uma formulação concreta, de governo, resultante justamente desta intersecção SASE e FNE, ratificando importantes concepções e posições sobre o tema, com as necessárias e compatíveis aproximações com as formulações programáticas-partidárias e das Conferências. Vê-se afirmados processos e teses correspondentes à reflexão gramsciana sobre Estado ampliado, já que pude constatar as interpenetrações, convergências e contradições, nas relações entre burocracia de Estado e sociedade civil, nas disputas e definições em torno do rumo das políticas públicas de educação, em específico, na conformação de proposta de SNE.

É, portanto, fundamental ratificar que as discussões sobre o SNE no período (2003-2016) são protagonizadas por diversos polos e institucionalidades, movidos por razões diferentes, mas sob a orientação geral declarada de promover maior organicidade das políticas educacionais, com maior cooperação federativa e colaboração entre os sistemas. Evidentemente

que este “objetivo geral” não é desdobrado sem disputas e controvérsias, seja no interior do governo, seja nas diferentes proposições e iniciativas das entidades da sociedade civil que, por exemplo, produziram, em uma direção, para regulamentar a cooperação federativa de uma forma ampla e vinculante, mas, também, em outra direção, produziu o conceito de “arranjos de desenvolvimento da educação”. Neste particular, assenta-se, em parte, a distinção de uma concepção de SNE que tende (1) a corroborar para o fortalecimento do Estado e a defesa de uma educação pública, gratuita, laica, inclusiva, de qualidade social, marcada pela cooperação entre os entes federativos na forma de uma legislação forte, para outra concepção (2) em que o exercício do pacto federativo em educação confunde-se com um tipo de “assessoria” e pode ser um “arranjo”, frágil, conjuntural e submetido a oscilações da política, influenciado de forma particular e local.

Por fim, importa realçar que as formulações em ativo político no legislativo, incluindo aquelas que eventualmente serão conformadas ao longo da 56ª Legislatura (2019-2023) deverão, com base percurso desenvolvido na agenda instituição do SNE, considerar:

a. que é preciso regulamentar a cooperação federativa e dar consequência ao regime de colaboração, conforme prescreve a Constituição de 1988 para o que é fundamental definir mecanismos quanto às competências comuns, acompanhado da definição de montantes de recursos para tal consecução, incluindo formas de compensação;
b. que é fundamental prever a ampliação da participação da União no financiamento da gestão da educação básica, em especial, dando consequência no bojo da regulamentação, ao conceito de Custo Aluno Qualidade;
c. que a forma legislativa não deve ser uma lei ordinária e sim uma lei complementar, pela qual se exija e realize, obrigatoriamente, o cumprimento das metas e estratégias do PNE, por meio de mecanismos e instrumentos fortes de cooperação vinculante. Lei complementar por que deve explicar, desdobrar, o disposto no artigo 23 da Constituição Federal. Lei complementar em razão da exigência de que a cooperação federativa em educação expresse um efetivo e vinculante pacto permanente (a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal), para o qual, ademais, se exige maioria absoluta para aprovação o que, também, é processo resultante do necessário consenso sobre matéria tão complexa. Assume-se, portanto, a tese de superioridade da Lei complementar em relação à Lei ordinária, que prescinde de quórum qualificado.

Na 56ª Legislatura (2019-2023) ao menos duas novas formulações sobre o SNE foram apresentadas: o Projeto de Lei Complementar nº 25/ 2019 (de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, do DEM/TO) e o Projeto de Lei Complementar nº 216/2019 (de autoria da Deputada Professora Rosa Neide, do PT/MT), que tramitam conjuntamente com expectativa de apresentação de relatório na Comissão de Educação[127].

Uma via de coordenação para o debate legislativo para temas que exigem "maior fôlego e concertação", no próximo período, pode ser a criação de uma Comissão Especial ou a construção de um amplo consenso suprapartidário ao menos da Comissão Permanente de Educação, priorizando a regulamentação do tema.

De qualquer forma, os acúmulos produzidos pela SASE/MEC (sob liderança inicial de Carlos Abicalil e depois Binho Marques) e pelo FNE (sob liderança de Chagas Fernandes e Heleno Araújo, na condição de Coordenadores-Gerais; e de Luiz Dourado, referência central na construção dos documentos das Conferências e nos processos avaliativos atinentes ao PNE) mereceriam ser mais bem explorados pelos atores do campo educacional, considerando que as formulações contemplaram uma concepção ampla de currículo, consideraram a necessidade de existência de processos de formação sistêmicos, apropriaram diretrizes comuns para a valorização dos profissionais da educação, um Sistema Nacional de Avaliação, além de reconhecerem arenas e espaços de negociação e pactuação, bem como processos fortes de participação social. Há, reitero, um importante ativo político construído e em movimento.

[127] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219972. Acesso em 20 de set. 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, C. A. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010, Brasília. Anais..., Brasília, DF, 2010. p. 100-113.

_____. **O Federalismo e o Sistema Nacional de Educação: Uma oportunidade fecunda.**Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/168/325. Acesso em Acesso em: 03 fev 2018.

_____. **Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica**. Educ. Soc. [online], vol.34, n.124, pp.803-828. 2013.

_____.**Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade.** Roteiro, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 11-38, mai. 2014. ISSN 2177-6059. Disponível em: https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/4620. Acesso em: 03 fev 2018.

_____.**Construindo o sistema nacional articulado de educação**. Proposta Embrionária. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf. Brasília – DF. 2010. Acesso em: 13 fev 2018

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

_____.**Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental.** In: Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de desenvolvimento da educação. ABRUCIO. F. L.; RAMOS, M. N. (orgs). São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ALMEIDA JUNIOR, A. **O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos**. Brasília: 2013. Disponível emhttp://www.campinas.sp.gov.br/governo/educacao/plano-municipal-educacao-2014-2015/arquivos/sne-busca-de-consensos.pdf. Acesso em 21 nov 2017.

ANDRADE, Dalila O. **A gestão democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado**. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, p.91-112. 2006.

ARAUJO, G. Cardoso. **Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em 21 nov 2017.

_____.**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, [S.l.], v. 28, n. 2, maio 2012.

_____.**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.** Educ. Soc. [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 749-768. ISSN.

AZEVEDO, Janete.M. L. **A educação como política pública**. 2ª ed. Ampliada (Coleção Polêmicas do nosso tempo vol. 56). Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

_____.**O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica**. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, p.17-42. 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo** (Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro) Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BORDIGNON, G.; GADOTTI, M.; CUNHA, C; ALMEIDA JUNIOR, A. M. **Sistema nacional de educação: uma agenda necessária**. In BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: 2014.

BRASIL. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova** (1932) e dos educadores (1959. - Coleção Educadores) Fernando de Azevedo [et al.]. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 122 p. 2010.

____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisas Aplicadas Econômicas. Relatório de Pesquisa do IPEA: **Ampliação da Participação na Gestão Publica – um estudo sobre Conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Brasília/DF Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf. . Acesso em 12 ago 2019.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE. **Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado.** Brasília, 1995.

_____.Presidência da República**. Lei nº 10.933**, de 11 de agosto de 2004. PPA 2004 – 2007. Plano Brasil de Todos. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm. 2004. Acesso em 12 ago 2019.

_____.Presidência da República. **Lei nº 11.653**, de 7 de abril de 2008. PPA 2008 – 2011. Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11653.htm. 2008. Acesso em 12 ago 2019.

_____.Presidência da República. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. PPA 2012-2015. Brasil Sem Miséria. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. 2012. Acesso em 12 ago 2019.

_____.Presidência da República. **Lei nº 13.249**, de 13 de janeiro de 2016. PPA 2016-2019. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. 2012. Acesso em 12 ago 2019.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação Básica**: relatório Final 2007. Brasília, DF. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/tema_central.pdf.Acesso em 07 dez 2017.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**. Documento Final. **2008**. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf. Acesso em 13 jul 2018.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**. Documento Final. **2010**.Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf. Acesso em 13 jul 2018.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**. Documento Final. **2014**. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf. Acesso em 13 jul 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Anteprojeto de Lei Complementar** nº , de de 2016. Brasília: MEC/SASE, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf. Acesso em 13 mai 2019.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014. Organização: Célio da Cunha, Moacir Gadotti, Genuíno Bordignon e Flávia Maria de Barros Nogueira. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf. Acesso em 13 jul 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Brasília/DF: Acesso em: 02 jul 2017.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF: MEC, 2007abcde. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf.Acesso em: 02 jul 2017.

_____. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **Ata da 1ª Reunião Ordinária** do Pleno do Fórum Nacional de Educação, realizada em 24 de março de 2015. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_24032015.pdf.

_____. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **O Sistema Nacional de Educação. Documento Propositivo para o Debate Ampliado** – Minuta Preliminar – 2016. Brasília: MEC/SASE, 2016. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/doc/OSistemaNacionaldeEducacaoMinutaPreliminar.pdf. Acesso em 13 mai 2019.

_____.**Constituição (1988)** Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____.Ministério da Educação.**Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília, DF: INEP, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 369,** de 6 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União, n. 86, seção 1, p. 26. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435. Brasília/DF: Acesso em 07 dez 2017.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 459**, de 12 de maio de 2015. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Relatório Final do Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica. Diário Oficial da União, 13 de maio de 2015, seção 1, p. 12. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf. Brasília/DF: Acesso em: 07 dez 2017.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 1.238**, de 1 de outubro de 2012. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf.Acesso em 15 jun 2019.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 1.407**, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação. Diário Oficial da União, n. 240, de 16 de dezembro de 2010, seção 1, p. 24. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf. Brasília/DF: Acesso em 07 dez 2017.

_____. Ministério da Educação. **RELATÓRIO FINAL DO GT-ADE - Portaria nº 1.238**, de 11 de outubro de 2012. Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Julho de 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf.Acesso em 15 jun 2019.

_____.**Projeto de lei nº 1258**, de 1988. Fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional. Diário Oficial do Congresso Nacional. Seção 1, p. 4267-4270, nov.1988. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757. Brasília/DF: Acesso em: 07 dez 2017.

_____.**Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 15 jun 2018.

_____.**Lei nº. 4.024**, de 26 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.html. Brasília/DF: Acesso em 15 de jun de 2018.

_____.**Lei nº 9.131,** de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: .http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Lei n. 13.005,** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília/DF: Congresso Nacional, 2014.

_____.**Lei nº 10.172,** de9de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Lei nº 10.861,** de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências (Conversão da MPV nº 147, de 2003).

_____.**Projeto de Lei nº 8.035,** de 2010. Aprova o Plano Nacional de educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/documentos/outros-documentos/avulso-pl-8035-10-c. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Projeto de Lei nº 103,** de 2012. Aprova o Plano Nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Projeto de Lei nº 5.519,** de 2013. Institui o Sistema Nacional de Educação.Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=575890. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Projeto de Lei nº 2.417,** de 28 de setembro de 2011. Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=521950. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Projeto de Lei Complementar nº 15,** de 22/02/2011 Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Projeto de Lei Complementar nº 413,** de 22/07/2014. visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859. Brasília/DF. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Projeto de Lei Complementar nº 448,** de 23/11/2017. Regulamenta a cooperação federativa na área da educação, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Educação - SNE, em regime de cooperação e colaboração

entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio dos seus Sistemas de Ensino, com fundamento nos artigos 211 e 214 da Constituição Federal, considerando ainda os princípios da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, do Plano Nacional de Educação. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163123. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Emenda Constitucional nº 53,** de 19 de novembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Emenda Constitucional nº 59,** de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 15 de jun 2018.

_____.**Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 15 de jun 2018.

_____. **Decreto nº 7.480**, de 16 de maio de 2011 (revogado pelo Decreto nº 7.690/2012; revogado pelo Decreto nº 9.005/2017). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm. Acesso em 13 jan 2018.

_____.**Requerimento de Apensação nº 9.379,** de 19 de dezembro de 2018. Requer a Apensação do Projeto de Lei Complementar nº 413, de 2014, ao Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189955. Acesso em 20 de jan 2019.

_____.Câmara dos Deputados. **Nota Técnica nº 5/2016**, por meio da lavra da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.Estudo sobre a adequação das metas constantes do Plano Plurianual 2016-2019 com as Metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/nt-05-2016-adequacao-das-metas-constantes-do-plano-plurianual-2016-2019-com-as-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-24. Acesso em 20 de jan 2019.

_____. Presidente (2003-L.I.Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional, 2008**: 2J Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, 2008.

_____. Presidente (2012- D. V. Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional, 2011**: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2012.

_____. Presidente (2016- D. V. Rousseff) **Mensagem ao Congresso Nacional, 2016**: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2016.

_____. Presidente Dilma Rousseff. **Discurso de posse**, proferido em 1º de janeiro de 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html. Acesso em 20 de jan 2019.

Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 9/2011CNE/CEB**, de 30 de agosto de 2011. Promove análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. (parecer regulamentado por meio da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012). Brasília/DF. CNE. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Sistema Nacional Articulado de Educação**: aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional. Revista Retratos da Escola, Brasília, DF, v.3, n. 4, p. 277-293, jan./jun. 2009. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/119/308.Acesso em: 07 dez 2017.

COUTINHO, Carlos N. **A Democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje**. In: FÁVERO, O; SEMERARO, G. Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Magda Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos. R. J. **Sistema Nacional de Educação**: desafio para uma educação igualitária e federativa. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 07 dez 2017.

_____.**Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas**. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, 2006, p. 43-60.

_____.**Federalismo Político e Educacional**. In:_____. FERREIRA, N.S. (org.). Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

_____.**Por um Sistema Nacional de Educação**. Fundação Santillana/Moderna. 2010.

_____.**A globalização e os desafios para os sistemas nacionais**: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação: Vol.33 n. 1 (2017). Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/72829/41182. Acesso em 02 jun 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**.Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, Oct. 2007.

_____.**Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2ª edição. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

_____.**Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica**. Campinas: Educação e Sociedade, v.34, n.124, p. 761-785, jul-set. 2013.

_____.**Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE. 216 p.

_____.**Políticas e gestão da educação básica no Brasil**: limites e perspectivas. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 921-946, out. 2007. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 26 nov.

_____. A **Intitucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação**: Proposições e Disputas. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 143, p.477-498, abr.-jun, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. **O público e o privado da agenda educacional brasileira**. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, p.281-294. 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. Caderno CEDES, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215. 2009. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 26 nov.

DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, J. M. L. (orgs). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAUJO, Walisson Maurício de Pinho. (2018a**)**. **Sistema Nacional de Educação**: agenda estratégica em um contexto de disputas entre projetos educacionais. In:_____. OGIBA Sônia Mara M. Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE - Lei nº 13.005/2014. Porto Alegre: Editora da UFRGS,. 254p

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAUJO, Walisson Maurício de Pinho. (2018b). **Do FNE ao FNPE**: a CONAPE como resistência. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out.

FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, 2006.

FRANCO, Maria L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 3ª edição. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

FERNANDES, Florestan. **Nova República** (Coleção Brasil: Os anos de autoritarismo) Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1986.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 9ª Edição. São Paulo Cortez, 1995.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º(ed. 11 reimpressão). São Paulo: Atlas. 2008.

GOHN, Maria da Glória M. **Movimentos Sociais e Educação**. **6ª** Edição revista. São Paulo: Cortez, (Coleção Questões da Nossa Época; v. 5).2005.

_____.**Movimentos sociais e educação**. **3ª** Edição. São Paulo, SP: Cortez, (Coleção Questões da Nossa Época)1999.

GOUVEIA, Andréa B.; PINTO. José Marcelino R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 227 p.2011.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito**: Educação e Partidos Políticos. Campinas, SP: Papirus, 1994.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Volume 1. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1999.

_____.**Cadernos do cárcere**. Volume 2. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2001.

_____.**Cadernos do cárcere**. Volume 3. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2007.

_____. (2002a). **Cadernos do cárcere**. Volume 5. Edição e Tradução de Luiz Sérgio Henriques; Co-edição de Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

_____. (2002b). **Cadernos do cárcere**. Volume 6. Tradução, organização e edição de Carlos Nelson Coutinho, de Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

_____. (2005a). **Cartas do cárcere**. Volume 1. Tradução Luiz Sérgio Henriques; organizadores Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

_____. (2005b). **Cartas do cárcere**. Volume 2. Tradução Luiz Sérgio Henriques; organizadores Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. Brasileira.

GRUPPI, L. 1978. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal. LACLAU, E. 1993. “Discourse”. In: GODDIN, R.; PETTIT, P. (orgs.). The blackwell companion to political philosophy. Oxford: Blackwell.

IANNI, Octavio. **Globalização: novo paradigma das ciências sociais**. Estud. av., São Paulo, v. 8, n. 21, p. 147-163, Aug. 1994. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Íntegra do discurso de Lula na cerimônia de lançamento do PAC da Educação. O GLOBO, Educação online. 24 de abril de 2007. Atualizado em 04 de março de 2012. Disponível em:

https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/integra-do-discurso-de-lula-na-cerimonia-de-lancamento-do-pac-da-educacao-4195152.Acesso em 05 de mai 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **CONSTITUINTE, FINANCIAMENTO E DIREITO À EDUCAÇÃO**: A VOZ DOS PROTAGONISTAS. Educ. Soc., Campinas, v. 39, n. 145, p. 823-845, Dec. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400823&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23 ago 2019.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra do Jogo**: Democracia e Patrimonialismo na Educação Brasileira, Campinas, SP: FE/UNICAMP/LAPPANE 2000, 487p.

NEVES, Lúcia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 120 p.(Questões da nossa época). 1999.

_____.**Por que dois Planos Nacionais de Educação?** In: _____. Educação e política no limiar do século XXI. 2. ed. Campinas: Autores Associados, p. 147-182.2008.

NERY, Tania M. de Oliveira. **O embate político-educacional nos anos 90** - tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional. In: NEVES, L. M. W. (coord) et al. Política Educacional nos Anos 90: determinantes e propostas. 2ªed. Recife: Ed. Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1997. (p. 145-161)

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____. Dalila Andrade. **A gestão democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado**. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, p.91-112. 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira. **A LDB e as políticas educacionais**: perspectivas, possibilidades e desafios 20 anos depois. In NAJAR, J. e VASCONCELOS, M. C. (Org.). 1º ed. Curitiba: Appris, 2018.

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

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 207 p. 2003.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Tradução Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 318p. 2011.

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. **Dossiê: a nova gestão pública no contexto escolar: internacionalização de uma agenda para a educação do século XXI,** v.33, n. 3 (2017). Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/view/3399/showToc. Acesso em 02 jun 2019.

_____.**Dossiê: a Nova gestão pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as)**. Vol.36, n. 132, Campinas jul/set. 2015. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79303/46239. Acesso em 02 jun 2019.

_____.**Sistema Nacional de Educação**. v. 31, N. 2 (2015). Organizadores: Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado, Romualdo Luiz Portela de Oliveira, Maria Beatriz Luce, Binho Marques, Flávia Nogueira. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61739/36499 Acesso em 07 jun 2018.

Revista Brasileira de Educação.**Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Portela de Oliveira, Romualdo; Cardoso de Araujo, Gilda, núm. 28, jan-abr, 2005, pp. 5-23.

ROCHA, Maria Zélia Borba. **O embate político no processo de elaboração da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional – 1988/1993.** 1993. 165f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 1993.

SÃO PAULO, Colégio Sion, 10 de fevereiro de 1980. **MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES.** Aprovado pelo Movimento Pró-PT. Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980. Disponível em: https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/. Acesso em 07 dez 2018.

_____.Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 1989** - Brasil Urgente – Lula Presidente (Caderno Questão Urbana). Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-questaourbana.pdf. Acesso em: 07 dez 2018.

_____.Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 1994**- Lula Presidente: Uma Revolução Democrática no Brasil. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf. Acesso em: 05 mar 2019.

_____.Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 1998**- União do Povo – Muda Brasil: Um brasil para os brasileiros. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/06-uniaodopovomudabrasil.pdf. Acesso em: 05 mar 2019.

_____.Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 2002**- Coligação Lula Presidente: Um Brasil para todos. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf. Acesso em: 07 dez 2018.

_____. Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 2006** – coligação A força do Povo: Lula de novo com a força do povo. Fundação Perseu Abramo. Disponível em:https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 07 dez 2018.

_____.Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 2010** – coligação Para o Brasil Seguir Mudando. Fundação Perseu Abramo. Disponível em:

https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdfAcesso em: 09 dez 2018.

_____.Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 2014** – Mais Mudanças, Mais Futuro. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf.Acesso em: 12 dez 2018.

_____.**Carta de São Paulo**, 4º Congresso Nacional de Educação (CONED). Disponível em http://www.anped11.uerj.br/25/carta4coned.pdf. 2002. Acesso em 02 jul 2019.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas públicas: coletânea. SARAVIA, E. FERRAREZI, E. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai./ago. 2010.

_____.**Sistemas de ensino e planos de educação**: o âmbito dos municípios. Educ. Soc. [online], vol.20, n.69, pp.119-136.1999.

_____ **Política e educação no Brasil**: o papel do congresso nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez - Autores Associados, 1987.

_____.**O Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise do Projeto do MEC. Educ. Soc. [online], vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____.**A nova lei de educação**: trajetória, limites e perspectivas. (Coleção educação contemporânea) 3ª Edição. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

APÊNDICE

Apêndice I - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO

Objetivo do trabalho: Analisar em que medida as propostas sobre o SNE gestadas no governo federal (Lula-Dilma) se harmonizam às formulações programáticas e das Conferências de Educação, explorando divergências e tensões.

Problema formulado: Em que medida as proposições do governo federal (Lula-Dilma) e do legislativo em relação ao Sistema Nacional de Educação (SNE) guardam relação e coerência com as proposições e concepções constantes das Conferências?

Busca-se captar, por meio de problematizações básicas, junto aos atores que representam entidades nacionais do campo educacional, informações relativas à agenda instituinte do SNE, suas dimensões, segundo suas compreensões, descrições e explicações. Pretende-se coletar informações básicas (percepções, opiniões) sobre o tema que ajudem a identificar e problematizar quais os fatores, motivadores e atores influenciam as discussões sobre o SNE. Para isso, busca-se a compreensão das posições e concepções dos diversos atores de entidades nacionais sobre as proposições do governo federal (Lula-Dilma) e do legislativo em relação ao Sistema Nacional de Educação (SNE).

Questões

1. O que é o Sistema Nacional de Educação para você?
2. Qual seria a estratégia mais adequada para o país cumprir o Artigo 13 da Lei do PNE e, com isso, instituir o Sistema Nacional de Educação?
3. Qual a importância do Sistema Nacional de Educação e da regulamentação da cooperação federativa para a educação no país?
4. Qual a importância da EC 59/2009 e do PNE para a instituição do SNE?
5. Como você analisa o cenário atual face a institucionalização do SNE, demandado pela Lei do PNE e as últimas Conferências de Educação?
6. Como você analisa o processo de tramitação da instituição do SNE na Câmara dos Deputados, que já conta com expressivo atraso (junho de 2016)?
7. A entidade dispõe de uma apreciação (atual) sobre os projetos de lei que tratam da instituição do SNE?

8. Assinale os subtemas abaixo que considera fundamentais para a instituição do SNE?

   a. financiamento;
   b. descentralização;
   c. institucionalização de arenas federativas de negociação o e pactuação;
   d. gestão democrática e papel dos conselhos e fóruns;
   e. definições nacionais sobre currículo e direitos de aprendizagem (BNCC);
   f. estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares;
   g. valorização profissional. Outros: quais?

   ➢ Sobre as arenas federativas: como uma arena deste tipo deveria ser composta e como ela se diferenciaria do FNE?

9. Há obstáculos para a institucionalização do SNE? A) Sim; B) não
10. Se você respondeu afirmativamente a questão 9. Marque uma ou mais alternativas da seguinte questão: Dentre os principais obstáculos para a aprovação da matéria, que aspectos você sinalizaria?

    a. financiamento;
    b. descentralização;
    c. institucionalização de arenas federativas de negociação o e pactuação ( );
    d. gestão democrática e papel dos conselhos e fóruns
    e. definições nacionais sobre currículo e direitos de aprendizagem (BNCC);
    f. estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares;
    g. valorização profissional.

    ➢ Há outros obstáculos que sinalizaria? Quais?

11. Quais as potenciais contribuições que a aprovação da Lei pode oferecer para (campo de atuação da entidade)?

Participantes

Representantes de Entidades Nacionais do campo educacional

Objetivo da entrevista: captar percepções e opiniões sobre a agenda de instituição do SNE segundo diversos atores implicados.

ANEXOS

Anexo I - O Sistema Nacional de Educação. Documento Propositivo para o Debate Ampliado – Minuta Preliminar – FNE/MEC/2016;

Anexo II – Anteprojeto de Lei Complementar (Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios) – SASE/MEC/2016.