

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DANIEL TOJEIRA CARA

**O FENÔMENO DE DESCUMPRIMENTO
DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

SÃO PAULO

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Cf CARA, Daniel Tojeira
O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação / Daniel Tojeira CARA; orientador Vitor Henrique PARO. -- São Paulo, 2019.
180 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Educação. 2. Política educacional. 3. Plano Nacional de Educação. 4. Direito à educação. 5. Direito à aprendizagem. I. PARO, Vitor Henrique, orient. II. Título.

DANIEL TOJEIRA CARA

O FENÔMENO DE DESCUMPRIMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de Doutor.

Área temática: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Vitor Henrique Paro.

São Paulo
2019

CARA, Daniel Tojeira. **O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 180f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Vitor Henrique Paro – Orientador
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – USP

Rubens Camargo de Barbosa – USP

Silvana Aparecida de Souza – UNIOESTE

Andrea Caldas (UFPR)

Theresa Adrião (Unicamp)

Ao meu irmão, **Antonio Severo da Silva**
(1972-2018), por todos os momentos.

“Eu sou eu e minha circunstância,
e se não salvo a ela não salvo a mim”
(ORTEGA Y GASSET, 1914/1966, p. 322,
tradução nossa).

RESUMO

CARA, Daniel Tojeira. **O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 180f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

O objetivo desta tese é apresentar uma nova abordagem sobre um fenômeno conhecido: o descumprimento da Lei 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE). Para tanto, inicia-se o texto com “Notas metodológicas”, que explicitam a opção quanto ao método de pesquisa e de exposição. Sobre o método de pesquisa, são utilizadas principalmente contribuições dos expoentes das três grandes vertentes da Sociologia, Émile Durkheim, Max Weber e Karl Marx, além de Charles Wright Mills, seguindo o ensinamento de Florestan Fernandes, para quem o objeto indica a melhor estratégia para abordá-lo. Em relação à exposição, a estratégia é o ensaio. No segundo capítulo, são discutidos os conceitos de “Estado”, “governo” e “políticas públicas”. Sobre Estado são percorridos autores clássicos, como Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Marx e Engels, Weber, Gramsci e Poulantzas. O trajeto serve para demonstrar que o conceito “poulantziano” é o mais adequado para este trabalho. Poulantzas formula o Estado como “condensação da luta de classes”. Governo diferencia-se do Estado e políticas públicas são a “produção dos governos”, imersas em disputas. Apresentada a construção teórica, é analisado o fenômeno de descumprimento do PNE, para o que foram construídas duas categorias “típicas ideais” em disputa: o “campo do direito à educação” e o “campo do direito à aprendizagem”. Dentre as conclusões, pode-se verificar que, embora o PNE 2014-2024 seja predominantemente vinculado à agenda do “direito à educação”, o que remonta à concepção de plano educacional dos fundadores do tema no Brasil – os pioneiros da Educação Nova –, o que avança em termos concretos é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), uma agenda empreendida pelo campo do “direito à aprendizagem”. Ocorre que ela é sistêmica e funcional em termos econômicos e, em uma perspectiva de eficiência, facilita o controle da disputa pelo fundo público em favor de interesses mercantis.

Palavras-chave: Educação. Política educacional. Plano Nacional de Educação. Direito à educação. Direito à aprendizagem.

ABSTRACT

CARA, Daniel Tojeira. **The phenomenon of non-compliance of the National Plan of Education in Brazil**. Thesis. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

The goal of this thesis is to present a new approach of a known phenomenon: the non-compliance of the Federal Law of the National Plan of Education (PNE in Portuguese acronym), comprising the period between 2014-2024. The first part of this text, entitled “Methodological notes” presents the research and exposition methods. Contributions from the greatest exponents of the three main schools of Sociology were used to build the methodology of the research (Durkheim, Weber, Karl Marx) besides Charles Wright Mills. This decision follows the teachings of the greatest Brazilian sociologist Florestan Fernandes, for whom the object “speaks” about the best strategy to approach itself. It was chosen the essay in terms of exposition method. The second chapter sustains the theoretical approach of the thesis, presenting the concepts of State, government and public policies, regarding to classic authors such as Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Marx and Engels, Weber, Gramsci and Poulantzas, assuming the concept of State by Poulantzas as “condensation of class relations or class struggle” as the most appropriate for this work. Government is distinguished from State and public policies are the “product of government”, resulting from several disputes. The third chapter analyses the non-compliance of PNE, based on two “ideal types” built for this: the group of “right to education” and the group of “right to learning”. As conclusions it was verified that, although the PNE 2014-2024 is predominantly attached to the agenda of “right to education”, which associates it to the assumption of national educational plan as the founders of this theme in Brazil put it – those known as pioneers of New Education or Progressive Education –, it is the National Common Curriculum that concretely goes forward, an agenda supported by the group of “right to learning”. The fact is this agenda is systemic and economically functional and, from an efficiency perspective, it facilitates the control of the dispute around public funds for the advantage of mercantile groups.

Keywords: Education. Educational Policy. National Plan of Education. Right to Education. Right to learning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
A Constituição Federal e o PNE 2014-2024	13
Definição da temática	17
Composição da tese	28
2 NOTAS METODOLÓGICAS	30
2.1 ESTRATÉGIA DE EXPOSIÇÃO DA TESE	30
2.2 TRAJETÓRIAS METODOLÓGICAS DE DURKHEIM, WEBER E MARX	33
2.3 DECISÕES METODOLÓGICAS E EXPOSITIVAS DA TESE	38
2.4 O ENSAIO COMO MÉTODO DE EXPOSIÇÃO	42
3 CONCEITOS: ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS	44
3.1 O CONCEITO DE ESTADO	44
3.1.1 O Príncipe como Estado	44
3.1.2 Os contratualistas e o surgimento do Estado Liberal	46
3.1.3 O Estado burguês de Marx e Engels	51
3.1.4 O Estado Liberal-racional de Max Weber	52
3.1.5 O Estado como condensação da luta de classes	56
3.1.6 A escolha pelo conceito de Estado de Poulantzás	60
3.2 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E GOVERNO	60
3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS	65
3.3.1 Teorias sobre a formulação de políticas públicas	68
4 O FENÔMENO DE DESCUMPRIMENTO DO PNE	74
4.1 DEFINIÇÕES PRÉVIAS	74
4.1.1 Os campos de atores da área de educação	74
4.1.2 Descrição do campo do direito à educação	75
4.1.2.1 As forças do campo do direito à educação	79
4.1.2.2 Diferenças e aproximações entre petistas, ortodoxos e programáticos	79

4.1.3 Descrição do campo do direito à aprendizagem	79
<i>4.1.3.1 A narrativa do direito à aprendizagem</i>	85
<i>4.1.3.2 Senso comum, tradicionalismo pedagógico e direito à aprendizagem</i>	86
4.1.4 Diagramas e composição dos campos	89
4.1.5 Diagrama das forças do campo do direito à educação	90
4.2 EXPOSIÇÃO DA CENA: O DESCOMPROMISSO COM O PNE	97
4.3 O QUE DEVE SER O PNE NA FORMA DA LEI	103
4.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DO PNE	106
4.4.1 O monitoramento oficial do Inep	106
4.4.2 Esforços de monitoramento e avaliação da sociedade civil	109
4.4.3 Uma visão sintética do descumprimento do PNE	111
4.5 O PNE COMPREENDIDO COMO AGENDA DE AGENDAS	112
4.5.1 A incompreensão do fio lógico do plano	113
4.5.2 A distorção gerada pelo processo de agendamento (agenda-setting)	118
<i>4.5.2.1 Os temas agendados, mas menos visíveis</i>	<i>124</i>
<i>4.5.2.2 Temas fortemente agendados</i>	<i>129</i>
<i>4.5.2.3 Quadro de tendência de cumprimento dos temas agendados</i>	<i>151</i>
4.6 A QUESTÃO ECONÔMICA E O DESCUMPRIMENTO DO PNE	153
5 CONCLUSÃO	159
REFERÊNCIAS	163

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal e o PNE 2014-2024

O objetivo desta tese é apresentar uma nova abordagem sobre o fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Como dever ser, o ponto de partida dela é o próprio *princípio*, ou seja, a Constituição Federal de 1988.

O preâmbulo da Carta Magna assevera que os “representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte” (BRASIL, 1988), instituíram

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

Como pôde ser visto pela declaração introdutória, os *direitos sociais* precedem, mas estão conectados aos *direitos individuais*.

É o artigo sexto da Carta Magna (com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) quem estabelece quais são os direitos sociais. Na listagem, a educação é o primeiro deles, constituindo-se como *um direito mobilizador dos demais direitos*.

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, grifos nossos).

O capítulo III, dedicado à educação, cultura e desporto, traz a Seção I, composta por 10 artigos. São eles que definem o direito, as finalidades e os princípios da educação nacional, assim como as competências, organização e responsabilidades dos entes federados para a garantia desse direito.

No art. 205, que é o artigo introdutório da Seção I, a Carta Política define que a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, devendo ser realizada em colaboração com a sociedade. Pelo texto constitucional, a missão da educação brasileira é preparar para o exercício pleno das três grandes liberdades fundamentais: a pessoal, a política e a econômica.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao **pleno**

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Os artigos seguintes são destinados não só a definir os princípios que devem reger a garantia do direito à educação, mas também distribuir competências aos entes federados da República (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Além disso, determinam a forma como o federalismo brasileiro deve se organizar para consagrar o direito à educação e o montante de recursos mínimos a serem despendidos com a área. O art. 214 fecha a seção dedicada à educação.

Após alterações produzidas pela Emenda à Constituição nº 59 de 2009 (EC 59/2009), ele define que o Plano Nacional de Educação (PNE) é decenal e tem o objetivo de

articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988).

Se o *caput* do artigo 214 define a finalidade do plano, os seus seis incisos estabelecem claramente o conteúdo das partes do PNE – ou seja, diretrizes, objetivos, metas e estratégias – que devem conduzir, ao fim e ao cabo, para consagrar o direito nos termos definidos pelo art. 205. Nessa perspectiva, a Carta Magna afirma (com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) que os poderes públicos devem se articular de modo a alcançar a

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

O motivo da seção I se encerra com um artigo que demanda o Plano Nacional de Educação é simples: a realização do direito à educação, substanciada pelo artigo 205, exige a confecção de leis e políticas públicas.

Considerando que o Brasil é uma República Federativa constituída pela *união indissolúvel* dos 26 estados, dos 5570 municípios e do Distrito Federal¹, com vasta extensão territorial e marcantes desigualdades, a Carta Magna demanda o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE), a ser constituído em regime de colaboração,

¹ Diz o *caput* do art. 1º da Constituição Federal de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

envolvendo os entes federados e seus respectivos poderes públicos. Determina a Constituição Federal que o SNE deve ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Partindo desse contexto estabelecido pela EC 59/2009, tanto o conteúdo do PNE quanto a construção do Sistema Nacional de Educação, previstos no art. 214 da CF de 1988, foram tema da Conferência Nacional de Educação (Conae), que ocorreu entre os dias de 28 de março a 1º de abril de 2010 e foi precedida de etapas municipais, estaduais e do Distrito Federal.

O documento final da Conferência materializa o resultado de um rico processo de construção coletiva entre os entes federados e os setores da sociedade civil. Segundo esse documento, a CONAE “constituiu-se num acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes” (BRASIL, 2010a, p. 10).

O presente documento é, pois, resultado das deliberações, majoritárias ou consensuadas, nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final. Ele traz, assim, uma contribuição inestimável para o futuro da educação brasileira, pois concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social. Espera-se que sua ampla divulgação, disseminação e debate possam servir de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e para o estabelecimento, consolidação e avanço das políticas de educação e gestão que dele resultarem em políticas de Estado (BRASIL, 2010a, p. 11).

A proposta do novo PNE, supostamente referido no documento final da Conae, foi encaminhada pelo então ministro da Educação, Fernando Haddad, ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 2 de novembro de 2010. No documento encaminhado, o ministro defende que a proposta de PNE – 2011/2020² define metas e estratégias para avançar no processo de melhoria da educação brasileira, o que representa um importante avanço institucional para o país. Além disso, Haddad afirma que

a educação é um dos mais importantes instrumentos de inclusão social, essencial para a redução das desigualdades no Brasil. [...] [Afirma, ainda, que o tema] foi sendo definitivamente alçado à prioridade na agenda nacional, mobilizando Governos e os mais diversos segmentos da sociedade em torno de um objetivo comum: a ampliação do acesso à educação de qualidade para todos os brasileiros (BRASIL, 2010b, p. 22).

Segundo o então ministro,

² O governo Lula defendia que o PNE tramitasse em um ano, desconsiderando a temporalidade do Parlamento. A tramitação do PNE levou quase quatro anos.

A melhoria continuada do nível de educação da população certamente irá refletir-se não só na qualidade da vida, efetivação da democracia e ampliação da cidadania para muitos brasileiros, mas, também no desenvolvimento econômico do país. Por essa razão, o estabelecimento de metas e estratégias para garantia de uma educação de qualidade para todos os brasileiros tem que ser prioridade nacional (BRASIL, 2010b, p. 22-23).

Haddad se apoia na Constituição Federal de 1988 para defender que a proposta enviada seja tratada com prioridade no Parlamento, tendo em vista que o texto constitucional

exprime uma concepção ampla de educação, tratando-a como direito social inalienável e fundamental para o exercício da cidadania, assegurando o acesso ao ensino como direito público subjetivo, impondo a corresponsabilidade dos entes federados por sua implementação e garantindo a aplicação de percentuais mínimos das receitas provenientes de impostos para sua manutenção e desenvolvimento (BRASIL, 2010b, p. 23).

Após receber a proposta, o Palácio do Planalto levou até o final de dezembro de 2010 para encaminhá-la ao Congresso Nacional. Apenas no dia 20 daquele mês, no anoitecer do governo Lula, chega ao Poder Legislativo Federal a Mensagem nº 701/2010 que “Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que ‘Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências’”. Esse documento, junto com a Exposição de Motivos nº 33/2010, é registrado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010.

No dia 4 de junho de 2014, após 1.262 dias de tramitação nas duas Casas Legislativas, o Plano Nacional de Educação é aprovado por unanimidade no Plenário da Câmara dos Deputados.

Dias depois, foi sancionado sem veto pela então presidenta Dilma Rousseff, no dia 25 de junho. No dia seguinte, o PNE foi publicado no Diário Oficial da União na forma da Lei 13.005/2014. Composto por 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias, o PNE 2014-2024 (ou PNE2³) nascia com a promessa de alavancar a consagração do direito à educação no Brasil.

No entanto, embora a aprovação da lei tenha se constituído em um passo importante, a contribuição do PNE2 para a garantia do direito à educação tem sido limitada. O motivo? Seu flagrante descumprimento. E notadamente isso sequer é uma novidade, pois o mesmo já tinha ocorrido com seu antecessor, o PNE1⁴.

A educação no Brasil, ao longo da História, não tem se constituído como bem público e direito universal de cidadania. Desde a década de 1930, especialmente com o

³ O PNE 2014-2024, estabelecido pela Lei 13.005/2018, pode ser chamado de PNE2 porque é o segundo após a redemocratização.

⁴ O PNE 2001-2010, estabelecido pela Lei 10.721/2001, pode ser chamado de PNE1 porque foi o primeiro após a redemocratização.

movimento dos pioneiros da Educação Nova, diversos educadores já apontavam os problemas educacionais do país e a forma como o Estado brasileiro não se empenhava por garantir educação universal com o intuito de formar mulheres e homens “bons, livres e capazes”.

Em 1947, no ocaso do Estado Novo, Anísio Teixeira comparece à Assembleia da Bahia com o intuito de incidir pelo Capítulo de Educação e Cultura da Constituição do Estado. Teixeira pergunta o que leva o país a enfrentar – pela terceira vez naquele momento – o problema de implantar a democracia, assim como de (re)fundar a República. Ao responder seu próprio questionamento, afirma que isso se deve ao fato de o Brasil jamais ter tido educação universal e livre. Para ele, somente esta cria a democracia.

Na sua competição com outros regimes, a desvantagem maior da democracia é a de ser o mais difícil dos regimes – por isto mesmo o mais humano e o mais rico. Todos os regimes – desde os mais mecânicos e menos humanos – dependem da educação. Mas a democracia depende de se fazer do filho do homem - graças ao seu incomparável poder de aprendizagem – não um bicho ensinado, mas um homem. Assim, embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende da mais difícil das educações e da maior quantidade de educação. Há educação e educação. Há educação que é treino, que é domesticação. E há educação que é formação do homem livre e sadio. Há educação para alguns, há educação para muitos e há educação para todos. A democracia é o regime mais difícil das educações, a educação pela qual o homem, todos os homens e todas as mulheres aprendem a ser livres, bons e capazes. Nesse regime, pois, a educação faz-se o processo mesmo de sua realização. Nascemos desiguais e nascemos ignorantes, isto é, escravos. A educação faz-nos livres pelo conhecimento e pelo saber e iguais pela capacidade de desenvolver ao máximo os nossos poderes inatos. A justiça social, por excelência, da democracia, consiste nessa conquista da igualdade de oportunidades pela educação. Democracia é, literalmente, educação. Há, entre os dois termos, uma relação de causa e efeito. Numa democracia, pois, nenhuma obra supera a da educação. Haverá, talvez, outras aparentemente mais urgentes ou imediatas, mas estas mesmas pressupõem, se estivermos numa democracia, a educação. Com efeito, todas as demais funções do Estado democrático pressupõem a educação. Somente esta não é a consequência da democracia, mas a sua base, o seu fundamento, a condição mesma para a sua existência (TEIXEIRA, 2009, p. 106-107).

Considerando que as políticas públicas devem garantir os direitos sociais e que a educação é o primeiro listado na Carta Magna, a presente pesquisa busca analisar o fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024, o segundo após a redemocratização. No entanto, os achados podem colaborar também para a compreensão do descumprimento do plano anterior.

Definição da temática

Ingressei no Doutorado interessado em estudar o agendamento das políticas educacionais no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). O que me

preocupava era o fato de que, embora a educação brasileira avançasse desde 2003⁵, o país ainda permanecia muito distante de consagrar os direitos educacionais, especialmente relacionados à educação básica.

Em termos de observação empírica, existia uma tensão entre o discurso educacional *petista*⁶, com narrativa coerente com a história partidária, *versus* o discurso governamental sobre a área – tanto por parte do Palácio do Planalto como também por parte dos titulares do MEC no período⁷.

Curiosamente, por mais explícita que fosse a tensão entre os pares, o *petismo* permanecia comunicando para a sociedade uma defesa estrutural do governo, porém sem desestimular críticas da militância à gestão presidencial⁸.

O que parecia dissonância era, na prática, uma forma de organicidade: o petismo já tinha descoberto, desde a “Carta ao Povo Brasileiro” de 2002⁹, que “governo se disputa, especialmente o nosso”, como dizia José Dirceu¹⁰, quando tentava orientar a juventude.

Adicionalmente, afora esse tensionamento endógeno e naturalizado, seguindo a tradição do governo Lula, a gestão *dilmista* se aproximava do *campo empresarial da educação*¹¹. Contudo, mais do que seu antecessor, o governo Dilma Rousseff mantinha um conflito programático com os *defensores do direito à educação*¹², o que inclui muitos outros atores, inclusive ampla gama *petista*.

⁵ As principais conquistas do período foram a expansão da educação profissional e do ensino superior. Durante o *lulismo* (Cf. SINGER, 2012) foram criadas 18 novas universidades federais e 173 campus universitários, praticamente duplicando o número de alunos atendidos entre 2003 a 2014: de 505 mil para 932 mil. Os institutos federais também tiveram uma grande expansão durante os governos do PT: foram implantadas mais de 360 unidades por todo o país.

⁶ Por *petista* e *petismo* compreendo tanto as associações, entidades e movimentos quanto as cidadãs e os cidadãos que constroem o partido ou defendem as posições partidárias.

⁷ Durante os anos 2003-2016, o Brasil teve oito ministros da educação: Cristovam Buarque (2003-2004), Tarso Genro (2004-2005), Fernando Haddad (2004-2011), Aloizio Mercadante (2012-2014; 2015-2016), José Henrique Paim (2014-2015), Cid Gomes (2015), Luiz Cláudio Costa (2015) e Renato Janine Ribeiro (2015).

⁸ Esse foi um dos procedimentos que alimentaram a famosa (e descabida) demanda da “autocrítica” do PT. A desnecessidade não é da demanda – sempre é pedagógica a autocrítica –, mas do pedido.

⁹ “Carta ao Povo Brasileiro” foi um texto assinado em junho de 2002 pelo então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, assegurando que, em caso de sua vitória, todos os contratos seriam respeitados, bem como a ortodoxia da política econômica de Fernando Henrique Cardoso.

¹⁰ Essa foi a frase dele que ficou de um encontro de jovens que eu participei em 2005. José Dirceu foi um dos oradores e eu fui convidado por ser o primeiro jovem a ocupar a Mesa Diretora do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Minha função, na época, era vice-presidente, e eu estava em representação da sociedade civil. A presidência era do governo, sendo ocupada pela Profa. Regina Novaes (UFRJ). Danilo Moreira foi o secretário-executivo de nossa gestão.

¹¹ Associações e empresários que se dedicam ao tema.

¹² Cidadãos e coletivos.

A análise proposta mergulharia nessas tensões e buscaria apreender o processo de *agendamento educacional* produzido a partir dessa experiência específica de poder exercido pela centro-esquerda. A peculiaridade investigativa seria sistematizar as contradições inerentes a um governo que chega ao poder a partir de um *partido-movimento*, o Partido dos Trabalhadores (PT), criador e criatura de movimentos sociais e de organizações sindicais (SADER, 1988; GURZA LAVALLE, 2000; KOWARICK, 2002; CARA, 2005).

Assim, a análise estaria centrada na educação, mas imersa em uma questão corrente na Ciência Política: a relação entre partidos e movimentos sociais. Sobre esse tema, Humberto Meza e Luciana Tatagiba (2016), tomando como referência o estudo das *dinâmicas de contenção* e do *confronto político* escritos por Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly (2011; 2009), concluem que

os partidos são jogadores importantes na política contenciosa, na medida em que moldam, pelo menos em parte, as oportunidades e os resultados dos movimentos sociais. Da mesma forma, os movimentos contribuem para a modelagem das disputas eleitorais. Ou seja, partido e movimentos são mutuamente constitutivos e a natureza de suas relações importa para a democracia e para os processos de mudança social [...]. Na América Latina, há até bem pouco tempo, o que predominava nas ciências sociais era uma visão purista segundo a qual a aproximação com a política institucional iria macular os movimentos, visão traduzida por Hellman como o “fetichismo da autonomia” (MEZA; TATAGIBA, 2016, p. 350).

Nesse contexto bibliográfico, o caso do PT é paradigmático. O partido manteve a perspectiva das “lutas sociais”, mas soube (ou teve que) relativizá-las, demonstrando pragmatismo ao lidar com as contradições impostas pelo exercício de governo e a tentativa de mudar a (desigual) sociedade brasileira.

Em termos analíticos, os autores que melhor trabalharam as contradições entre o exercício petista de governo e a promessa partidária – sintetizada no *Programa Democrático e Popular* (PDP) de 1987¹³, foram: André Singer (2012; 2018), Armando Boito Jr. (2018), Francisco de Oliveira (2018a; 2018b) e José de Souza Martins (2016). Ainda que os quatro tenham partido de lugares distintos, trilhado caminhos diversos e ancorado em portos muito distantes, são análises importantes para a compreensão do período de 2003 a 2016 sob o prisma da experiência de poder do PT.

¹³ O PDP é o ponto alto da narrativa histórica do petismo. Ele foi aprovado em 1987, no 5º Encontro do PT, como parte de suas Resoluções Políticas. O 5º Encontro foi definidor da linha estratégica e programática do partido para a campanha presidencial de 1989 e para a atuação final no processo constituinte. Se o PDP fosse implementado pelo lulismo, o governo teria intensificado um processo de transformações sociais e de enfrentamento com a burguesia brasileira e internacional. O sentido de um “governo democrático e popular” seria operar uma estratégia democrática para implementar o socialismo. Em termos gramscianos, seria uma *revolução passiva* operada por uma *guerra de posições*.

No tocante à matéria educacional, observando com acuidade, é possível concluir que, mesmo diante das contradições advindas da experiência de governo, o *petismo* sempre teve seu lugar no âmbito do *lulismo* – assumindo aqui a categoria cunhada por André Singer (2012; 2018). Em termos práticos, a maior vitória do campo petista foi a instituição da lei que estabeleceu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Lei 11.738/2008)¹⁴, contudo, muitas e relevantes foram suas contribuições.

Nesse cenário, em 2014, e com pouco apoio bibliográfico na época – pois tudo estava sendo escrito no calor dos acontecimentos –, advoguei no projeto de pesquisa que o *dilmismo* (2011-2016) era uma espécie de revisão do reformismo fraco lulista¹⁵, porém sem mudar-lhe o atributo essencial: as pretensões e os procedimentos eram outros, mas os resultados eram até mais tímidos. E isso ficava bastante evidente na tramitação das leis educacionais.

No caso do governo Dilma Rousseff, o Palácio do Planalto tentou obstruir ou desarticular medidas educacionais necessárias, mas consideradas arrojadas pelo governo. Isso ocorreu especialmente na tramitação da Lei das Cotas (Lei 12.711/2012), da destinação de recursos petrolíferos para a educação e saúde (Lei 12.858/2013) e na aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

Sobre a aprovação da Lei das Cotas, publiquei artigo no *Caderno do Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil*, periódico editado pelo capítulo brasileiro da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso).

Quando fazem uma crítica mais elaborada e cínica, os contrários ao PLC 180/2008 [convertido na Lei das Cotas] quase sempre utilizam o argumento de que mais adequado seria o Brasil investir mais e melhor na educação básica. É uma meia verdade: é fato – investimos muito pouco da educação infantil à educação secundária. Contudo, há uma enorme quantidade de estudantes que já concluíram a educação básica ou estão saindo agora do ensino médio público. Eles querem – e têm direito – de cursar educação superior pública, gratuita e de qualidade.

¹⁴ Em janeiro de 2019, foi estabelecido o valor do piso do magistério: R\$ R\$ 2.557,74 para uma jornada de 40 horas semanais. No mesmo mês, o Salário Mínimo Necessário, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), foi de R\$ 3.928,73. O Dieese divulga mensalmente uma estimativa de quanto deveria ser o salário mínimo para atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, como estabelecido na Constituição: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social.

¹⁵ Reformismo fraco é uma noção de uso corrente na Ciência Política atribuída a uma gestão governamental que busca realizar o máximo possível de seu programa com o menor grau de enfrentamento social e econômico, especialmente entre classes sociais: burgueses e trabalhadores. Tem servido para definir a postura de governos de centro-esquerda em regimes democráticos sob os auspícios da social-democracia. Não se trata, portanto, de uma noção, em si, negativa.

A opção da elite econômica é deixar de desenvolver as capacidades desses jovens? O Brasil desperdiçará o potencial de quantas gerações até que a educação básica atinja um padrão satisfatório de qualidade? **Não adianta tergiversar, é urgente a necessidade de somar políticas de ação afirmativa com políticas universais.**

Nos últimos meses a elite brasileira tem acumulado importantes derrotas. A primeira ocorreu em 26 de junho de 2012. Nesse dia foi aprovado, ainda que em primeira instância, o patamar de investimentos equivalentes a 10% do PIB para a educação pública como meta do próximo PNE (Plano Nacional de Educação). Inclusive, a contrariedade dos principais jornais brasileiros diante da possibilidade de mais recursos para as políticas educacionais mostra quão falsa é sua defesa de fortalecimento da educação básica, fortalecimento que é inviável sem dinheiro novo.

A segunda foi a aprovação do PLC 180/2008 no Senado Federal. **Em ambos os casos, a sociedade civil organizada venceu os debates no Congresso Nacional, em alguns momentos contra as posições do Governo Dilma.** Venceu porque acumulou mais argumentos técnicos e soube somar a eles uma eficaz mobilização social, fortalecida por incansável pressão política (CARA, 2012, p. 12, grifos nossos).

Sobre a questão da destinação dos recursos petrolíferos para a área, após duros embates entre o governo e os defensores do direito à educação, impulsionados pelas jornadas de junho, foi aprovado um bom texto de lei. Novamente, a vitória foi da sociedade civil, mas como ocorreu com o PNE, a educação venceu, mas não levou: até o momento a lei não foi regulamentada e, com isso, não é possível obter o aporte de recursos para as políticas educacionais.

A aprovação [do projeto que destina recursos petrolíferos para educação e saúde] **foi considerada uma vitória dos movimentos sociais de educação e uma derrota para o governo.** A base governista teve de ceder e aceitou destinar 50% do capital do fundo social do pré-sal para as duas áreas, e não apenas os seus rendimentos, como defendia a presidenta Dilma Rousseff (SALDAÑA, 2013, grifos nossos).

No caso do Plano Nacional de Educação, a questão é mais sensível e será abordada nesta tese. A tramitação da lei foi obstruída desde o governo Lula, que esperou até o último momento para encaminhar sua proposta de PNE ao Congresso Nacional. Como já abordado, foi apenas no dia 20 de dezembro, no fim de seu governo, que o então presidente da República encaminhou o projeto de lei ao Parlamento, por meio da Mensagem nº 701, acompanhada da Exposição de Motivos nº 33. Ainda assim, o texto veio desacompanhado de *diagnóstico* da situação educacional.

Exigido pela sociedade civil, esse compêndio teve que ser solicitado por iniciativa de parlamentares da oposição. Coube à deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende aprovar o Requerimento nº 287, de 14 de março de 2011, solicitando o envio do “diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta a proposta encaminhada pelo Ministério da Educação à Câmara dos Deputados”.

Após o PNE ter tido uma primeira aprovação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, determinando a destinação de montante equivalente a 10% do PIB para educação pública, o ex-presidente da Casa, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), apresentou o Recurso 162/2012 para levar o relatório do plano ao debate em plenário. Sobre o caso, assim informou a matéria de Kelly Matos, na *Folha de S. Paulo*:

Na tentativa de frear o avanço da proposta que aumenta os gastos públicos com educação para o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto em um período de 10 anos, o governo federal definiu na tarde de ontem uma estratégia com deputados do PT.

“10% do PIB para educação equivale a duas CPMFs”, diz Mercadante.

A bancada [do governo], que votou em peso a favor do projeto na comissão especial da Câmara, foi cobrada por interlocutores da presidente Dilma Rousseff. A estratégia agora é apresentar um requerimento para que o tema seja discutido no plenário da Câmara, ao invés de seguir diretamente para o Senado.

Segundo a Folha apurou junto ao Palácio do Planalto, a ideia do governo é utilizar a votação em plenário para “enfraquecer” o projeto. Se a proposta chegar com menos força no Senado, o governo acredita que conseguirá convencer os senadores da base a derrubarem o texto.

Na semana passada, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, chegou a dizer que, se o Congresso aprovar o percentual de 10% do PIB para a educação, pode “quebrar o Estado brasileiro” (MATOS, 2012, *online*).

A estratégia dilmista fracassou. Por liderança da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que promoveu “tuitaços”, petições eletrônicas e pressão sobre as bases eleitorais dos parlamentares, o recurso foi esvaziado por retirada de assinaturas. No dia 5 de setembro de 2012, foi noticiado:

Na noite de ontem (terça-feira, 4/9) foi derrubado o recurso 162/2012, que prendia o Projeto de Lei 8035/2010 (novo PNE – Plano Nacional de Educação), no plenário da Câmara dos Deputados. Em 26 de junho, o PNE foi aprovado por unanimidade na Comissão Especial designada para analisar a matéria. Constituída por interesse do Governo Federal, a Comissão Especial estava sendo questionada por seus próprios propositores.

Resultado da pressão da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulada com a Liderança do PDT (Partido Democrático Trabalhista), com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC) e com o núcleo de educação do PT, a derrubada do recurso 162/2012 acaba por enviar o PNE ao Senado Federal, dando continuidade ao debate (CNDE, 2012).

Já no Senado Federal, por pressão do Palácio do Planalto, o PNE aprovado na Casa regrediu em inúmeros pontos, o que foi recuperado parcialmente na votação final na Câmara dos Deputados.

Restava agora a etapa da sanção presidencial. Às vésperas das eleições de outubro de 2014 e sob forte incidência da coordenação da CNDE e dos presidentes da CNTE¹⁶ e da Undime¹⁷ ¹⁸, o texto do PNE foi sancionado sem veto, diferente do que tinha ocorrido no governo de Fernando Henrique Cardoso – que após nove ao PNE1. O *Estado de S. Paulo* assim informou a conquista:

A presidente Dilma Rousseff sancionou o Plano Nacional de Educação (PNE) nesta quarta-feira, 25, sem vetos ao texto final aprovado no dia 3 no Congresso. A sanção, segundo a Secretaria de Imprensa da Presidência da República, deve sair em edição extra do Diário Oficial da União ainda nesta quinta, 26, mas não há horário definido para a publicação.

O texto tramitou por quase quatro anos no Congresso Nacional e prevê 20 metas a serem atingidas nos próximos dez anos. [...]

Um dos pontos mais delicados do plano e que estava sujeito a veto da presidente é a obrigação de a União cobrir Estados e municípios que não conseguirem alcançar o desembolso mínimo de um novo parâmetro de financiamento da educação básica, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conceito que estipula uma aplicação mínima por estudante.

Segundo o Estado apurou, o próprio MEC recomendou o veto, mas a Casa Civil trabalhou pela manutenção do dispositivo. Questionado sobre o assunto durante a coletiva, [o Ministro José Henrique] Paim respondeu: “Essa é uma discussão interna do governo.”

O plano prevê que, após dois anos de vigência do plano, ou seja, em 2016, será implementado o CAQ inicial (CAQi). “Não há uma definição do que é o CAQ, inclusive a lei expressa que temos de definir o que é o custo aluno-qualidade. Temos prazo de dois anos para (a regulamentação do) o CAQi, tenho de definir o que é custo aluno-qualidade, seria prematuro fazer qualquer tipo de cálculos sobre adicional de recursos.”

*O Palácio do Planalto também resistiu à meta de elevar o investimento em educação pública para 10% do PIB dentro de dez anos, mas depois patrocinou uma manobra contábil no Congresso para maquiagem a conta e incluir, por exemplo, renúncia fiscal com o Programa Universidade para Todos (ProUni) e parcerias firmadas com instituições privadas no Ciência sem Fronteiras (SANTOS; MOURA, 2014, *online*).*

Embora o PNE tenha sido sancionado sem veto, ele nunca ocupou um lugar de atenção no âmbito do governo Dilma Rousseff (2011-2016) a tal ponto que, durante o *dilimismo*, apenas duas leis importantes da educação foram sancionadas sem cerimônia no Palácio do Planalto: a Lei 12.612/2012 que declara Paulo Freire *Patrono da Educação Nacional* e a Lei 13.005/2014, que institui o PNE.

Sobre a espartana sanção do PNE2, em junho de 2015, Lula disse em evento em São Paulo:

¹⁶ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, que representa os trabalhadores do setor público. É uma das dez organizações que dirigem a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

¹⁷ União Nacional dos Dirigentes Nacionais de Educação, que representa os secretários municipais de educação. É também uma das dez organizações que dirige a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

¹⁸ Respectivamente, Roberto Franklin de Leão e Cleuza Repulho.

“O PT não conhece o Plano Nacional da Educação que o próprio partido aprovou”. [...]

*“Como nossa cabeça em junho de 2014 estava voltada para as eleições, isso aqui (PNE) foi sancionado como se fosse uma coisa qualquer. Não houve um ato, não houve uma convocação, uma grande manifestação, para lançar um plano de educação dessa envergadura. Isso passou lá, ninguém dever ter falado para a presidente que isso era importante. (Ela) foi lá, tem que sancionar 50 coisas, sancionou, e a gente não fez um ato” (GRANJEIA, 2015, *online*).*

Especialmente no segundo mandato, abreviado pelo (ilegítimo) processo de *impeachment*, Dilma Rousseff secundarizou o PNE. Em artigo intitulado “Tudo que parecia ser sólido se desmanchou no ar: o desmonte das políticas de educação” (CARA, 2016, *online*), escrevi:

O “austericídio” de Joaquim Levy foi implementado no curto período em que ele liderou o Ministério da Fazenda, entre 01 de janeiro e 18 de dezembro de 2015. Seus efeitos na educação, porém, serão sentidos por uma década. Como muitas políticas públicas, o PNE depende do “desempenho da trajetória”. Isso significa que os anos iniciais de implementação da política são determinantes para seu sucesso no médio e longo prazo. A curva de gestão é quase inercial: se a execução da política começa bem, tende a permanecer bem. Se começa mal, tende a dar errado. Sob Levy, com autorização de Dilma Rousseff, o começo do PNE não foi promissor.

Como se não bastasse o “austericídio”, a implementação do PNE também foi prejudicada por uma estratégia diversionista: o lançamento do programa “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”, redigido pelo então Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger. Quando Dilma Rousseff discursou em sua posse, em 01 de janeiro de 2015, e anunciou que o lema do seu segundo mandato seria “Brasil: pátria educadora”, a comunidade educacional entendeu que o Governo Federal assumiria o esforço de dar vazão à implementação do PNE. Aconteceu, contudo, exatamente o contrário. O Poder Executivo nunca lidou bem com o Plano, que teve uma tramitação arrastada no Congresso Nacional, quase por quatro anos. Além disso, foi derrotado em questões centrais, como as estratégias propostas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação relativas ao Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O fato é que pouquíssimos meses após ter anunciado o lema de seu governo, Dilma Rousseff autorizou a divulgação do trabalho de Mangabeira Unger, dissonante com a maior parte dos dispositivos do PNE.

Em outra frente, órgãos do Ministério da Educação protelavam a regulamentação de dispositivos do PNE. A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) travou o debate sobre o CAQi e o CAQ. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) segurou a normatização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb).

Apenas no fim do mandato de Dilma Rousseff, quando o *impeachment* era irreversível, esses temas foram encaminhados. Em 16 de março, o então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, publicou no Diário Oficial da União (DOU) a Portaria 142/2016, criando um amplo grupo de trabalho para garantir a implementação do CAQi e do CAQ. Em 5 de maio de 2016, foi publicada no DOU a Portaria 369/2016, instituindo o Sinaeb. Essa última portaria teve vida curta, sendo revogada por Mendonça Filho, Ministro da Educação de Michel Temer, em 25 de agosto de 2016, por meio da Portaria 981/2016.

Outros temas não avançaram, como a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, demandada também pelo PNE. Ou seja, não há dúvida de que o *impeachment* representou um golpe radical à democracia e à primazia dos direitos sociais. O desmonte das políticas educacionais e a dificuldade em lidar com o tema, porém, começa com Dilma Rousseff.

Esse era o paradoxo que eu queria compreender: como um governo de centro-esquerda, ancorado no *petismo*, tinha ações tão contraditórias na educação: expandia o ensino superior público, mas promovia alternativas privatistas como ProUni¹⁹ e Fies²⁰ – por mais urgentes que fossem e sejam as demandas por educação superior. Afirmava defender a educação – e defendia em muitos sentidos –, mas obstruía o PNE.

Minha hipótese inicial era de que Dilma Rousseff errou ao abrir espaço para atores estranhos à questão educacional, mais especificamente membros do *campo empresarial*. Porém, isso já tinha sido feito por Lula com muito mais intensidade, a ponto de o ministro da Educação, Fernando Haddad, batizar um decreto com o nome de um movimento empresarial: o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre aspectos de regime de colaboração e de mobilização social, se chama “Plano de Metas Compromisso **Todos pela Educação**” (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Era, portanto, inconcebível observar um governo de centro-esquerda que não defendesse, ainda que com limites, pautas como o financiamento da educação pública e a reestruturação de escolas por meio do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), entre outras questões. Existia, portanto, uma contradição. Ela estava posta e precisava ser desvendada.

Essa era a ideia. Contudo, no Exame de Qualificação, as observações do meu orientador, Vitor Henrique Paro, bem como as contribuições dos professores Rubens Camargo de Barbosa e Silvana Aparecida de Souza me fizeram repensar. Foi ficando evidente que a questão do agendamento era relevante, mas ainda superficial para lidar com o problema da irrealização do direito à educação no Brasil.

Nesse sentido, o fato de os governos petistas serem os mais dedicados à questão em nossa História, ainda que tenham apresentado problemas de ordem programática nas questões educacionais, não resolve a querela.

O problema, portanto, deixa de ser como se formula a agenda ou a própria existência da agenda, mas como ela se materializa. E, principalmente, se ela é implementada ou não. Nesse sentido, peguei o que estava à mão e decidi estudar o Plano Nacional de Educação.

Para não perder o que tinha sido acumulado, decidi analisar o PNE2 como uma “agenda de agendas”, na forma que ele demanda a confecção de políticas públicas e a resolução de compromissos do Estado brasileiro que ainda não foram cumpridos. E ele

¹⁹ Programa Universidade para Todos.

²⁰ Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

serviria, adicionalmente, como uma espécie de janela analítica: um estudo de caso que daria a oportunidade tanto de descobrir as contradições do governo Dilma Rousseff como também a irrealização do direito à educação.

O problema é que isso sozinho se mostrou insuficiente. Ocorre que o Plano Nacional de Educação tem uma trajetória contínua de descumprimento e esse fato precisa ser abordado. O Brasil, após a redemocratização, teve dois planos nacionais de educação: PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024 – ambos foram instituídos por lei, sendo um razoavelmente descumprido e outro em processo de descumprimento.

Ademais, qualquer análise fria e realista dos fatos educacionais mostra que o que se avança, em termos de andamento das metas, não é motivado pelo Plano Nacional de Educação. Ou seja, não é a existência dele que faz com que os governos orientem ações para, por exemplo, ampliar matrículas – questão que o Ministério Público tem sido mais determinante (RANIERI; RIGHETTI, 2009).

A pesquisa mostrou que o fenômeno de descumprimento do PNE, para além de ser uma “agenda de agendas”, é uma boa estratégia investigativa, em si ele reitera a desatenção do Estado com a educação, sendo um bom ponto de partida para se tentar “partir do concreto ao abstrato, do particular ao geral e dar o salto dialético na direção do futuro”, como ensina Florestan Fernandes (1989, p. 27).

Este é o objetivo maior desta tese: partir do descumprimento do PNE para compreender melhor a irrealização do direito à educação.

Contudo, o salto não pode ser dado no escuro. Como janela analítica é preciso esmiuçar o descumprimento do Plano Nacional de Educação considerando a sua construção e o que caminhou até aqui. Na prática, apenas a agenda da Base Nacional Comum Curricular progrediu. Por quê?

Normalmente, a resposta é fácil e correta – e recai sobre o predomínio das associações, institutos e movimentos empresariais na agenda educacional. Mas qual é o motivo delas acumularem tantas vitórias e terem sido tão próximas do lulismo, mas também de Temer e Bolsonaro?

Para responder a essas questões foi preciso observar o campo. Como escrevi na Carta à Sociedade Brasileira intitulada “*O que revela a proposta de Fundeb da CNM e do TPE?*”

Ninguém diverge que atuar pelo *direito à educação* exige coerência e coragem. Na política, discursos desprovidos de ação são quase sempre vazios. Nesse sentido, falando de pautas concretas: onde estavam as associações, institutos e fundações empresariais (salvo raras exceções) durante a tramitação da versão atual do

Fundeb? E durante a construção da lei do piso do magistério? Essas organizações atuaram no STF em defesa do piso do magistério quando este foi atacado por governadores? Lutaram pelas cotas nas universidades? Defenderam a destinação de recursos petrolíferos para a educação (e a saúde)? Lutaram contra a Emenda à Constituição n. 95/2016, que maculou a Carta Magna e está asfixiando o orçamento federal da educação? Defenderam a manutenção de Paulo Freire como patrono da educação brasileira? Enfrentam, de verdade e publicamente, as tentativas de censura e perseguição aos professores nas escolas promovidas pelo movimento “Escola ‘sem’ Partido”? (CARA, D., 2019).

De forma objetiva, as respostas são negativas para todas essas questões. A esmagadora maioria das associações, institutos e fundações empresariais nunca esteve presente quando foi necessário debater e enfrentar temas sensíveis ou estruturais para a *defesa do direito à educação* no Brasil.

Até mesmo a (auto)reivindicada incidência dessas organizações na construção do Plano Nacional de Educação e na Emenda à Constituição n. 59/2009 foi tímida e pouco significativa, se tomado como referência o produto dessas matérias.

Contudo, o que avançou nos últimos anos foram os tópicos da agenda dessas associações: a “Reforma do Ensino Médio” e a “Base Nacional Comum Curricular” (BNCC), que embora tenham emergido sob o confuso segundo mandato de Dilma Rousseff, só foram definitivamente encaminhadas sob o governo ultraliberal de Michel Temer.

Sob o rigor das ciências da educação, os resultados concretos dessas duas agendas educacionais estão alicerçados em um termo que vai ganhando proeminência no debate educacional: a *ideologia da aprendizagem* (CARA, 2019; CARNEIRO, 2019), ajambrada por grave amadorismo pedagógico, nos termos da precisa conceitualização de Diane Ravitch (2011), encorpada por Vitor Henrique Paro (2015).

A “Reforma do Ensino Médio” foi deslegitimada pelo posicionamento ainda latente das ocupações de escolas em 2016. No caso da BNCC, mesmo diante de todo o investimento do governo Temer e de seus parceiros empresariais para a aprovação e a implementação dessa medida curricular, ela é rejeitada pelos representantes dos profissionais da educação e pelas associações científicas ligadas à área, bem como é desacreditada nos cursos de licenciatura das melhores instituições de ensino superior do país.

Dessa forma, salvo por uma vultosa injeção de recursos para propaganda e convencimento de gestores e educadores, os desafios cotidianos das redes públicas devem se encarregar de desidratar as duas medidas.

O TPE, representante mais visível desse campo amplo de organizações, nasceu em 2006 com a pretensão de ser um movimento, sendo hoje melhor classificado como ONG empresarial. Sua fundação contou com apoio do então ministro da educação, Fernando

Haddad (2005-2012), que fez bom uso da parceria e soube utilizar os recursos midiáticos dos empresários a seu favor (SIMIELLI, 2008). Sob os demais ministros de Dilma Rousseff, o TPE teve menor espaço. Porém, reemergiu no governo Michel Temer, como todo o campo empresarial do qual faz parte.

Temer, sendo um governante tão carente de legitimidade quanto foi Café Filho, concedeu às associações, institutos e fundações empresariais todo o espaço programático de sua gestão. Generoso com seus aliados, sacralizou o matrimônio com a promoção de empresários e seus funcionários (tecnocratas) ao Quadro Efetivo da Ordem do Mérito Educativo, segundo decreto de 6 de março de 2018, publicado no dia seguinte. (CARA, D.; 2019)

Se esse coletivo está ganhando terreno e materializando suas pautas, é preciso entender os motivos.

Para dar conta desse problema, construí duas categorias analíticas: o *campo do direito à educação* e o *campo do direito à aprendizagem*. O primeiro é tributário, principalmente, dos educadores do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de Florestan Fernandes e de Paulo Freire. Além disso, em termos de experiência recente, foi alimentado pelas lutas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

O segundo decorre das reformas empresariais da educação. Ao distinguir claramente os dois, foi possível ultrapassar mais uma camada na compreensão do fenômeno de irrealização do direito à educação. Nesse sentido, o descumprimento do PNE foi um fenômeno analítico fértil: o que avança no plano é aquilo que é sistêmico economicamente – a BNCC. E a mística do *direito à aprendizagem* é desvendada, essencialmente, como uma estratégia de controle da disputa sobre o fundo público.

O caminho de categorização em campos é arriscado, inóspito, mas também é uma aposta frutífera. E isso será visto adiante.

Composição da tese²¹

Esta tese é dividida em três partes. A primeira sistematiza as “Notas metodológicas”, explicando as opções de estilo e de método do trabalho. Isso é feito a partir das contribuições de Albert Einstein e Leopold Infeld, Charles Wright Mills, Émile Durkheim, Max Weber e Karl Marx e Friedrich Engels. Também justifica o estilo de texto: o *ensaio* – quando foi possível.

²¹ Para facilitar a leitura, recomendo o uso do resumo da tese. É um bom guia.

A segunda parte se dedica a traçar uma trajetória dos conceitos de Estado, governo e políticas públicas com o objetivo tanto de conformar o campo de análise como também de estabelecer um entendimento comum sobre os termos. E nesse tópico são feitas opções conceituais.

Por último, é realizada a análise do descumprimento do PNE propriamente dita. Isso se dá a partir dos dois campos da área de educação: o campo do direito à educação e o campo do direito à aprendizagem.

São Paulo, 11 de setembro de 2019.

2 NOTAS METODOLÓGICAS

*Todo começo é difícil em qualquer ciência*²²

Karl Marx

Em 25 de junho de 2019, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024) completou cinco anos de vigência e de descumprimento. Tanto suas metas quanto suas estratégias vão sendo, sucessivamente, descumpridas – salvo raras exceções. A realidade, invariavelmente frustrante, contrasta com a forte mobilização gerada em torno da tramitação da matéria, fruto de intensa participação da sociedade civil, com recorde de emendas apresentadas por parlamentares e contínua cobertura do tema por parte dos veículos de imprensa.

O objetivo desta tese é analisar o descumprimento do PNE como um fenômeno. Ele perpassa questões econômicas, políticas e pedagógicas²³ e denota uma característica comum à trajetória das políticas educacionais no Brasil: o descompasso entre o diagnóstico das necessidades e a letargia do país no esforço para a consagração do direito à educação.

2.1 ESTRATÉGIA DE EXPOSIÇÃO DA TESE

O trabalho científico é composto por duas grandes etapas: pesquisa e exposição. A incompreensão de que existem essas duas etapas e que elas são interdependentes – e, portanto, se retroalimentam – tem obstruído razoavelmente a participação das Ciências Humanas no debate público. E esse fenômeno pode ser particularmente observado na Educação. Para evitar a reiteração do erro, é preciso fazer uso de bons exemplos.

Em primeiro lugar, iniciar qualquer texto é tarefa tão ingrata quanto decisiva. Quando sábio, o autor não tem mais do que algumas linhas para conquistar a atenção do leitor. No caso de uma tese, o problema é razoavelmente maior: os textos científicos possuem liturgia própria, o que muitas vezes torna a leitura penosa. E isso impõe limites à contribuição da investigação.

Diante do problema de atrair a atenção do leitor, especificamente em uma tarefa de divulgação científica, Albert Einstein (1879-1955) e Leopold Infeld (1898-1968) utilizaram

²² Frase do Prefácio da 1ª edição de *O Capital: crítica da economia política* (MARX, 2014, p. 15).

²³ As questões econômicas, políticas e pedagógicas são questões sociais, ainda que não as esgotem.

como recurso o prestígio alcançado pelos livros de mistério no final da década de 1930. Naquele momento, a literatura de entretenimento anglo-saxã já tinha legado ao mundo três de seus principais expoentes: o estadunidense Edgar Allan Poe (1809-1849), o escocês (Sir) Arthur Conan Doyle (1859-1930) e a “rainha do crime”, a inglesa Agatha Christie (1890-1976).

O livro *The evolution of physics: the growth of ideas from early concepts to relativity and quanta*²⁴ (1938), assinado por Einstein e Infeld, compunha uma série de publicações da Cambridge University Press que tinha como objetivo descrever, em linguagem adequada para o leitor em geral, a situação dos diferentes ramos da ciência moderna na época. O projeto de democratização científica chamava-se “The Cambridge Library of Modern Science” e foi liderado pelo físico e romancista londrino Dr. Charles Percy Snow (1905-1980).

Considerando o prestígio internacional dos autores, não demorou muito para o texto de Einstein e Infeld (1938) chegar ao Brasil. Publicado pela Companhia Editora Nacional, a obra ganhou tradução de Monteiro Lobato e foi intitulada *A evolução da física: o desenvolvimento das ideias desde os primitivos conceitos até a relatividade e os quanta*. A edição que tenho em mãos é posterior, publicada em 1976 e compõe a “Biblioteca de Cultura Científica” da Zahar Editores, cuja coleção inclui outros textos fundamentais para a divulgação científica, como o *ABC da relatividade* (1974) de Bertrand Russell, que traduz, em linguagem simples e criteriosa, a revolução promovida pelas pesquisas lideradas por Albert Einstein.

Se começar um texto não é tarefa simples, a empreitada da divulgação científica da física é demanda hercúlea, especialmente quando seu desafio é explicar como a teoria da relatividade, que representa um novo paradigma (KUHN, 2017), emerge de dentro do processo evolutivo das teorias físicas.

Para fazer sentido, o trabalho do cientista precisa ser desmistificado e se aproximar da realidade das pessoas comuns. Para isso, Einstein e Infeld fazem uma primeira aproximação: o cientista é, inicialmente, um leitor de romance policial.

O romance policial perfeito existe na imaginação. Esse romance mostra todos os fios da meada ou pistas essenciais, e compele-nos a formular a nossa teoria pessoal

²⁴ Conheci esse livro devido a uma paixão mal correspondida pela física. Anos depois me reencontrei com a obra por meio da leitura da tese de doutorado de Adrián Gurza Lavalle, “Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro”, defendida em 2001 (GURZA LAVALLE, 2001). Gurza Lavalle integrava o mesmo grupo de pesquisa que eu, coordenado por nosso orientador na época, Lucio Felix Frederico Kowarick, com quem defendi o mestrado em 2005. A comparação entre o cientista e o detetive, que será vista adiante, também é trabalhada por Adrián Gurza Lavalle.

sobre o caso. Se seguirmos cuidadosamente o enredo por nós próprios, descobriremos a solução, antes que o autor no-la desvende no fim do livro. E, além de nos aparecer no momento exacto em que a esperamos, não nos desaponta – ao contrário do que se dá nos mistérios vulgares.

Ser-nos-á possível comparar o leitor de tais romance aos cientistas, que através de sucessivas gerações continuam a procurar a chave dos mistérios do livro da Natureza? A comparação é falsa; terá mais tarde de ser abandonada; mas possui uma parcela de justificação que pode ser alargada e modificada com proveito para o esforço da ciência no decifrar dos mistérios do Universo (EINSTEIN; INFELD, 1976, p. 11).

Nesse momento, embora a comparação já esteja elucidada como falsa, o recurso dos físicos de aproximar leitores de suspense e cientistas pavimenta o desejo do leigo em percorrer a evolução da física perante o mistério da Natureza.

Contudo, além de falsa, a metáfora se torna insuficiente – o que a inutiliza como recurso. Mesmo se o “crime” for um fenómeno físico conhecido (ou nomeado), sua manifestação e consequências estão distantes de serem explicadas e desvendadas, por melhor que seja o leitor. Ou seja, considerando a Natureza como Autora, o enredo é deveras complexo. Para desvendar essa esfinge não basta ser leitor, por melhor leitor que se seja.

Nesse caso, Einstein e Infeld começam a operar uma aproximação entre o detetive e o cientista. Mas, de novo, ela é insuficiente.

O grande romance policial do Universo está ainda sem solução. E nem sequer podemos afirmar que comporte solução. A sua leitura já nos deu muito; ensinou-nos os rudimentos da língua da Natureza. Habilitou-nos a apreender numerosos fios da meada, e tem sido uma fonte de excitação e deleite na penosa marcha da ciência. Percebemos, entretanto, que apesar de todos os volumes lidos e compreendidos, estamos ainda muito longe da solução completa – se é que existe. Em cada estágio procuramos encontrar explicação que harmonize os pontos já descobertos. Teorias hipotéticas têm explicado muitos factos, mas nenhuma solução geral, que reúna todos os fios, apareceu ainda. Frequentemente uma teoria na aparência perfeita mostra-se falha logo que a leitura do grande livro prossegue. Novos factos surgem que a contradizem ou não são por ela explicados. Quanto mais lemos a Natureza, mais lhe aprendemos a perfeição – embora a solução do enigma se afaste com essa maior leitura.

Em todos os romances policiais, desde os primorosos de Conan Doyle, o momento chega em que o detective reúne todos os elementos de que necessita para resolver pelo menos parte do problema. Esses elementos podem parecer muito estranhos entre si, e incoerentes. O arguto detective, entretanto, sente que bastam, e que apenas pela força do pensamento poderá ligá-los todos num conjunto solucionador. E vem então a hora em que os Sherlocks pegam o violino ou se estiram na cadeira preguiçosa, de cachimbo na boca, até que... Santo Deus! Heureka, heureka! Não só encontram a explicação para os factos já coligidos, como deduzem que umas tantas coisas devem ter ocorrido. E como sabem agora para onde se dirigir, podem, se querem, coligir mais fatos comprovativos das suas teorias.

Mas o cientista que lê o livro da Natureza tem que achar a solução por si mesmo; não pode, como o impaciente leitor de novelas, saltar páginas para ver o desfecho. **Para obter uma solução, ainda que parcial, o cientista sendo ao mesmo tempo leitor e pesquisador tem de reunir factos e à força de pensamento lógico**

coordená-los, coerente e extensivamente (EINSTEIN; INFELD, 1976, p. 11-12, grifos nossos).

Autores astutos adiantam, mesmo que em fragmentos, passagens centrais, expostas a seu tempo, com o devido cuidado. Os parágrafos anteriores introduzem uma das mais célebres passagens do livro, disposta a seguir. Os trechos adiante servem para resolver e explicar o papel do cientista para Einstein e Infeld, aparando devidamente todas as arestas do recurso das metáforas baseadas em romances policiais.

Nas primeiras páginas deste livro comparamos o papel do investigador ao do detective que, depois de reunir certos elementos, por mera dedução descobre o criminoso. Esta comparação é um simples símile, bastante superficial. O detective tem de estudar cartas, examinar impressões digitais, balas, revólveres, mas já sabe que o crime foi cometido. Com o cientista tudo muda. **No caso do detective o crime existe, o problema está formulado: quem matou Cock Robin²⁵? Mas o cientista, pelo menos em parte, comete o seu próprio crime e ao mesmo tempo leva por diante a investigação. Além disso a sua tarefa não se resume em explicar apenas um caso, mas sim todos os fenômenos que ocorrem, ou podem ocorrer** (EINSTEIN; INFELD, 1976, p. 74-75, grifos nossos).

Afirmar que o cientista comete seu próprio crime é uma das mais cruas e sinceras formulações sobre a Ciência ou, dito de modo mais apropriado, sobre as Ciências.

2.2 TRAJETÓRIAS METODOLÓGICAS DE DURKHEIM, WEBER E MARX

Para sair do reino da física, mas mantendo a metáfora, Émile Durkheim (1858-1917) *cometeu seu próprio crime* quando, em 1897, demonstrou o suicídio como um fato social, após cuidadoso exame de estatísticas policiais. O conceito de fato social já tinha sido formulado em “As regras do método sociológico” (DURKHEIM, 2014), publicado originalmente em 1895. A proposta do livro era demarcar a Sociologia como a ciência dos fatos sociais, algo que se tornou mais exequível após a publicação de *O suicídio: estudo sociológico* (DURKHEIM, 2001). O motivo é simples, Durkheim foi capaz de demonstrar que tirar a própria vida, aparentemente um ato de exclusiva decisão individual, é motivado e permeado por questões sociais traduzidas em conceitos como “integração social” e “anomia”.

Em um exercício de livre interpretação, Durkheim foi capaz de elaborar a forma como a sociedade se relaciona com os indivíduos. A *descoberta* (como formulação interpretativa) é o fato social que deve ser composto por generalidade (algo que seja capaz

²⁵ Na versão em português traduzida por Monteiro Lobato, não há menção a Cock Robin, mas decidi incluir. Cock Robin é personagem da canção infantil inglesa “Who Killed Cock Robin?”. Não poderia perder a menção.

de abarcar toda a sociedade, comunidade ou grupos), externalidade (basicamente, o que é externo ao indivíduo, não pertence exclusivamente a ele, que o supera) e coercitividade (que estabelece controle social, por assim dizer).

Não é diferente o caso de Max Weber (1864-1920) em sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (WEBER, 2011a). O ineditismo do livro não está em demonstrar o vínculo entre a forma religiosa do protestantismo e o capitalismo. Havia certa concordância sobre a existência desse fato sociológico no início do século XX. Porém, Weber foi capaz de explorar o tema com maior acuidade. Antônio Flávio Pierucci (1945-2012)²⁶ explica que “Weber nos legou não somente duas edições d’*A ética protestante*, mas duas *versões*. A primeira, publicada em duas levadas, em 1904 e 1905, e a outra, revista e ampliada, editada em 1920” (PIERUCCI, 2011, p. 8). É na segunda versão que emerge o poderoso conceito de *desencantamento do mundo*, ou seja, a repressão e/ou supressão da magia como meio de salvação. Essa desmagificação teria sido motivada pelo puritanismo ascético e pela rigorosa disciplina moral das seitas protestantes, o que facilitava a acumulação capitalista. Nas palavras de Raymond Aron (1905-1983),

o surgimento do capitalismo ou, em outras palavras, de uma racionalidade da produção tendo por objetivo uma produção sempre crescente exigia uma atividade humana à qual só uma moral ascética podia dar sentido. Em contrapartida, a racionalização do trabalho e da existência, no contexto de uma ordem cósmica e tradicional, não comporta a abstenção do prazer, nem o investimento, nem o crescimento indefinido da produção que constituem a essência do capitalismo (ARON, 2008, p. 792-793).

Esse avanço conceitual forneceu melhor explicação para o fato de que os países de maioria protestante possuíam maior desenvolvimento capitalista no início do século XX, bem como havia maior proporção de protestantes entre os proprietários do capital. Sobre a versão final de 1920, Pierucci (2011, p. 9) afirma: “um Weber mais firme na formulação dos argumentos porque mais aparelhado de arsenal mais basto de conceitos e termos próprios, ou reapropriados”. Ou seja, voltando à metáfora de Einstein e Infeld, não apenas o cientista comete o crime, mas bons cientistas ainda têm o poder de aperfeiçoar o crime cometido.

Porém, o mundo da Ciência não é o lugar das certezas e das obras prontas. As construções teóricas das Ciências Sociais não são como a fênix dos assírios, contada por Ovídio: uma teoria sucede outra, sucedendo-a, ainda que alimentada por ela.

²⁶ Tive a oportunidade de ser aluno de Pierucci, como era chamado por nós, os estudantes. Foi um dos professores mais brilhantes que tive, sempre disposto a boas discussões sociológicas e políticas. Lamento profundamente sua despedida precoce. A sociologia brasileira sofreu grave perda.

[A fênix] Depois de ter vivido quinhentos anos, faz um ninho nos ramos de um carvalho ou no alto de uma palmeira. Nele junta cinamomo, nardo e mirra, e com essas essências constrói uma pira sobre a qual se coloca, e morre, exalando o último suspiro entre os aromas. Do corpo da ave surge uma jovem fênix, destinada a viver tanto quanto a sua antecessora. Depois de crescer e adquirir forças suficientes, ela tira da árvore o ninho (seu próprio berço e sepulcro de seu pai) e leva-o para a cidade de Heliópolis, no Egito, depositando-o no templo do "Sol". (BULFINCH, 2002, p. 362-363).

Segundo Raymond Aron (2008), ainda permanece a controvérsia científica sobre A ética protestante e o espírito do capitalismo. Não se trata de uma derrota definitiva, pois nas Ciências Sociais é raro isso acontecer. Porém, não é fácil para a teoria weberiana ter que lidar com a refutação empírica do materialismo histórico.

Entre o homem econômico e o homem religioso não há uma separação radical. É devido a uma ética determinada que o homem concreto, de carne e osso, o homem de desejos e gozos se transforma, em algumas raras situações, em *homo oeconomicus*.

[Porém,] a tentativa weberiana de analisar a estrutura da ação social, de elaborar uma tipologia das condutas, de comparar os sistemas religiosos, econômicos, políticos e sociais, por mais criticável que nos pareça em alguns dos seus métodos e resultados, é ainda do nosso tempo. Deveríamos mesmo dizer que ela ultrapassa de longe o que os sociólogos atuais se julgam capazes de realizar (ARON, 2008, p. 824).

Embora não seja reconhecido por isso, Weber é audaz. Gabriel Cohn inicia sua Introdução ao livro *Max Weber*, publicado como volume da coleção “Grandes Cientistas Sociais”²⁷, contando que o autor alemão, para confrontar um colega chocado com sua veemência, afirma: “exagerar é minha profissão” (COHN, 1979, p. 7). O “tipo ideal” é o próprio exagero como método. Ele

consiste em enfatizar determinados traços da realidade – por exemplo, aqueles que permitam caracterizar a conduta do burocrata profissional e a organização em que ele atua – até concebê-los na sua expressão mais pura e consequente, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis. Por isso mesmo esses tipos necessitam ser construídos no pensamento do pesquisador, existem no plano das idéias sobre os fenômenos e não nos próprios fenômenos. Assim concebido, esse conceito de “tipo ideal” não é senão a forma assumida no plano metodológico pela mesma “vocação para o exagero” [de Weber], pois corresponde ao pressuposto de que a realidade social só pode ser conhecida quando aqueles traços seus que interessam intensamente ao pesquisador são metodicamente exagerados, para em seguida se poderem formular com clareza as questões relevantes sobre as relações entre os fenômenos observados (COHN, 1979, p. 8).

O “tipo ideal” é, portanto, o método que exprime a coragem analítica weberiana, por meio de sua vocação ao exagero. Como sistematização metodológica, ele é apresentado no

²⁷ A coleção “Grandes Cientistas Sociais” da Editora Ática foi coordenada por Florestan Fernandes (1920-1995). As capas dos volumes ficaram sob responsabilidade de Elifas Andreato. O mercado editorial brasileiro de hoje é uma sombra diminuta e melancólica do que já foi.

texto “A ‘objetividade’ do conhecimento nas Ciências Sociais” (WEBER, 1979). As aspas na palavra objetividade foram atribuídas pelo próprio autor, que afirma:

Na teoria econômica abstrata temos um exemplo dessas sínteses a que se costuma dar o nome de “idéias” dos fenômenos históricos. Oferece-nos um *quadro ideal* [...] de uma ação estritamente racional. Este quadro do pensamento reúne determinadas relações e acontecimentos da vida histórica para formar um cosmos não contraditório de relações *pensadas*. Pelo seu conteúdo, essa construção reveste-se do caráter de uma *utopia*, obtida mediante a *acentuação mental* de determinados elementos da realidade. A sua relação com os fatos empiricamente dados consiste apenas em que, onde quer que se *comprove* ou *suspeite* de que determinadas relações – do tipo representadas de modo abstrato na citada construção, a saber, a dos acontecimentos dependentes do “mercado” – chegaram a atuar em algum grau sobre a realidade, podemos *representar* e tornar compreensível pragmaticamente a *natureza particular* dessas relações mediante um *tipo ideal*. Esta possibilidade pode ser valiosa, e mesmo indispensável, tanto para a investigação como para a exposição. [Assim,] obtém-se um tipo ideal mediante a *acentuação* unilateral de *um* ou de *vários* pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos *isoladamente* dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de formar um quadro homogêneo de *pensamento*. Torna-se impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro, na sua pureza conceitual, pois trata-se de uma *utopia*. A atividade *historiográfica* defronta-se com a tarefa de determinar, em cada caso *particular*, a proximidade ou afastamento entre a realidade e o quadro ideal [...]. [O “tipo ideal”,] desde que cuidadosamente aplicado, [...] cumpre as funções específicas que dele se esperam, em benefício da investigação e da representação (WEBER, 1979, p. 105-106).

Ao usar o grifo em itálico, Weber apresenta um roteiro a ser empregado para o método do “tipo ideal”, ao mesmo tempo em que realiza uma justificativa de sua estratégia metodológica. A “objetividade” weberiana, escrita entre aspas pelo próprio autor no título do ensaio supracitado, nasce concretamente da subjetividade do pesquisador.

Essa subjetividade não se limita ao exercício do aforismo grego “Nosce te ipsum” (Lê-te a ti mesmo), utilizado por Thomas Hobbes (1588-1679) e cuja função no Leviatã é

ensinar-nos que graças à semelhança de pensamentos e paixões para com os pensamentos e paixões de outro, quem olhar para dentro de si mesmo e considerar o que faz quando *pensa, opina, raciocina, tem esperança e medo* etc., e por quais motivos o faz, poderá por esse meio ler e conhecer quais os pensamentos e as paixões de todos os outros homens, em circunstâncias idênticas (HOBBS, 2014, p. 12-13).

A subjetividade weberiana, segundo Weber origem e alimento da objetividade científica, compreende a autoanálise e a autorreflexão, mas vai além: “as construções da teoria abstrata só na aparência são ‘deduções’ a partir de motivos psicológicos fundamentais” (WEBER, 1979, p. 105). É a leitura racionalizada do pesquisador sobre o mundo, a partir de si mesmo e da sua experiência no mundo.

Nesse sentido, o trabalho de Karl Marx (1818-1883) é incomparável. Na “Nota da edição francesa” à “Contribuição à crítica da economia política” (MARX, 2011), Émile Bottigelli revela que em 1842, ao estudar para a “Rheinische Zeitung” (Gazeta Renana) a legislação sobre roubos de lenha e a situação dos camponeses do Rio Mosela, que Karl Marx “foi levado a dar toda a devida importância às relações econômicas”. Segundo Bottigelli, Marx compreendeu que

Não é a vontade dos homens que dá ao Estado sua **estrutura**, mas sim a situação objetiva das relações entre eles. **Não é o aparelho jurídico que explica a sociedade burguesa**, como queria Hegel; **ele é apenas uma superestrutura e a sociedade burguesa encontra a sua explicação nas relações de propriedade**. Esta idéia, que tomará forma na ‘Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel’, vai orientar suas pesquisas e, quando em 1844 chega a Paris, analisa as obras de economistas célebres, como Adam Smith, J.-B. Say, Ricardo ou Boisguillebert (BOTTIGELLI; 2011, p. VII, grifos nossos).

A trajetória do pensamento de Marx, observada em perspectiva, é fruto de um percurso acumulativo e progressivo, ainda que dialético. Há pouca instabilidade e a experiência da vida transparece claramente na obra. Nesse sentido, Bottigelli afirma, com ampla aceitação entre seus pares, que é ao estudar o caso dos camponeses do Rio Mosela que Karl Marx se prepara para mergulhar de vez em seu trabalho de Economia Política. E em nota, complementa o argumento.

Numa carta a R. Fischer de 5 de abril de 1893, Engels escreveu: “Sempre ouvi Marx dizer que foi precisamente ao ocupar-se da legislação sobre roubos de lenha e da situação dos camponeses do Mosela que, ultrapassando a política pura, descobriu a importância das relações econômicas e abordou o socialismo” (BOTTIGELLI, 2011, p. XXII).

Não é pacífico dizer que a “Contribuição à crítica da Economia Política” é apenas uma introdução ou sequência de *O Capital*, embora isso esteja registrado por Marx no Prefácio da 1ª edição da obra. “Entrego hoje ao público o primeiro volume da obra que continua meu livro ‘Contribuição à crítica da economia política, editado em 1859’ (MARX, 2014, p. 15).

Contudo, para Bottigelli (2011, p. XXI),

E é um fato que temos na ‘Contribuição à crítica’ a exposição mais completa da teoria do dinheiro em Marx. Trata de questões da circulação monetária e da teoria da moeda que só voltarão a ser retomadas no Livro III de “O Capital”, uma vez estudados o processo de produção e o processo de circulação. É, pois, difícil considerar esta obra como uma simples introdução e “O Capital” como sua sequência. Se a análise da mercadoria aparece aqui apenas esboçada e depois amplamente desenvolvida no Livro I, por outro lado, no domínio da teoria do dinheiro, este trabalho deixa-nos antever os contornos da obra completa. É o que

dá ao livro o seu cunho original, o que o torna complemento dos outros estudos econômicos de Marx. É uma obra que não pode ser substituída por nenhuma outra leitura e que será fonte de fecundas meditações.

Percebe-se que embora o cientista cometa o próprio crime, retomando a analogia de Einstein e Infeld, o resultado de seu trabalho não lhe pertence. Nem mesmo para dizer como o crime foi cometido.

2.3 DECISÕES METODOLÓGICAS E EXPOSITIVAS DA TESE

Vai servir de lembrança para mim, Hastings.
Para que eu nunca despreze o trivial...
*Hercule Poirot*²⁸

Feita a pesquisa, a materialização de uma tese é, essencialmente, um esforço de exposição. No Prefácio da 2ª edição de *O Capital*, Marx afirma que

É mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e perquirir a conexão íntima entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isso se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada, o que pode dar a impressão de uma construção *a priori* (MARX, 2014, p. 28, grifos nossos).

O método de elaboração de uma pesquisa e a forma como ela se apresenta não são uma questão banal, especialmente se há o desejo de que ela tenha algum sentido prático – o que sequer é trivial.

Sobre o tema, entre tantas conversas, Celso de Rui Beisiegel²⁹ recomendou-me a (re)leitura de dois livros de Charles Wright Mills. O primeiro, *Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios*³⁰ (2009); e o segundo, *A imaginação sociológica* (1965). Em sua avaliação, as Ciências Sociais exigem um esforço definitivo de desprendimento de amarras procedimentais.

²⁸ Hercule Poirot é o principal personagem criado por Agatha Christie (1890-1976). A frase citada foi extraída de um diálogo entre o detetive Poirot e seu parceiro, o Capitão Arthur Hastings. Essa fala conclui o caso “A aventura da cozinheira de Clapham”, o segundo do livro *Os primeiros casos de Poirot* (1974, p. 44).

²⁹ Infelizmente, o Professor Emérito da Universidade de São Paulo, Celso de Rui Beisiegel, faleceu no dia 26 de novembro de 2017. Em 2014, participei da turma da última disciplina ministrada por ele, intitulada “Educação e Sociedade no Brasil Contemporâneo”.

³⁰ O livro reúne ensaios de Charles Wright Mills. O primeiro texto é um Apêndice de “A imaginação sociológica”.

Segundo Celso Castro, o artesão intelectual de Wright Mills deve ser visto como um “‘tipo ideal’, no sentido weberiano do termo. Ou seja, algo que não é encontrado em forma “‘pura’ na realidade social, mas que, construído a partir do exagero de algumas propriedades de determinado fenômeno, nos ajuda a compreendê-lo.” (CASTRO, 2009, p. 13)

Assim, o Cientista Social, tal como o artesão no exercício de seu ofício, não deve separar seu trabalho de sua vida. Por decorrência, as ideias de artesão, ofício e oficina constroem uma operação que ultrapassa a questão simbólica para Wright Mills: representa um modo de fazer ciência que evita “normas de procedimento rígidas que levam a um fetichismo do ‘método e da técnica’” (CASTRO, 2009, p. 15).

Para o cientista social individual que se sente parte da tradição clássica, a ciência social é a prática de um ofício. Homem dedicado a questões importantes, ele está entre aqueles que ficam rapidamente impacientes e entediados com discussões sobre método e teoria em geral; muito disso interrompe seus verdadeiros estudos. É melhor, ele acredita, que um estudioso ativo relate como está se saindo em seu trabalho do que ter uma dúzia de “codificações de procedimento” estabelecidas por especialistas que, o mais das vezes, nunca fizeram trabalhos importantes. Somente através de conversas em que pesquisadores experientes trocam informações sobre suas maneiras efetivas de trabalhar é possível comunicar uma noção útil de método e teoria (WRIGHT MILLS, 1965, p. 211).

Mas se o “artesão intelectual” é um trabalhador que forma a si próprio na tentativa de aperfeiçoar seu ofício, não dissociando sua vida de seu trabalho, ele não pode recair, no entanto, na vulgaridade de explicar os resultados de sua investigação a partir da sua biografia (CASTRO, 2009, p. 14).

Isto significa que você deve aprender a usar sua experiência de vida em seu trabalho intelectual: examiná-la e interpretá-la continuamente. Nesse sentido, o artesanato é o centro de você mesmo, e você está pessoalmente envolvido em cada produto intelectual que possa trabalhar” (WRIGHT MILLS, 2009, p. 22).

Como resultado, a proposta metodológica de Charles Wright Mills é o empreendimento de um arquivo organizado, capaz de reunir uma combinação de experiências e notas pessoais, atividades profissionais, estudos, planejamento de atividades. O objetivo é permitir a confiança “na própria experiência, sendo ao mesmo tempo cético em relação a ela” o que denota a “marca de um trabalhador maduro”. Segundo o autor, “essa confiança ambígua é indispensável para a originalidade em qualquer busca intelectual, e o arquivo é uma maneira pela qual você pode desenvolver e justificar essa confiança” (WRIGHT MILLS, 2009, p. 23).

Contudo, mesmo que a organização do arquivo facilite o empreendimento de um método de pesquisa – compreendido em Wright Mills como “‘*métodos*’, no sentido original

grego da palavra: via, caminho, rota para se chegar a um fim” (CASTRO, 2009, p. 13) –, o método investigativo permanece diferindo do método de exposição, como pontuou Karl Marx (2011).

Em parte, sobre a questão concreta da exposição, Wright Mills alerta que “escrever é reivindicar a atenção de leitores”, como tão bem fizeram Einstein e Infeld com o recurso de dupla analogia, primeiro entre “cientista” e “leitor de romance policial” e, posteriormente, entre “cientista” e “detetive”. Mas o sociólogo estadunidense continua: “escrever é também reivindicar para si status suficiente pelo menos para ser lido”. Porém, alerta: o “desejo de status é uma razão pela qual acadêmicos escorregam tão facilmente na ininteligibilidade. E, esta, por sua vez, é uma das razões por que não têm o status que desejam” e, portanto, são pouco lidos. Resultado, “mesmo os homens de saber não têm muito status em meio a círculos públicos amplos” (WRIGHT MILLS, 2009, p. 50) – diminuindo a contribuição social de seu trabalho.

Evidentemente, para Karl Marx e, antes, para Friedrich Hegel, era a dialética quem tencionava e diferia, ou, até mesmo, contrapunha, o método de exposição com o método de pesquisa. Como explica Cláudio Gontijo (2016, p. 243),

na exposição hegeliano-marxista, o avançar é um retroceder ao fundamento, ao originário e verdadeiro, do qual depende o princípio com o qual se começou e através do qual em realidade é produzido, de modo que se tem um percurso circular em si mesmo, em que o Primeiro se transforma em Último e o Último se transforma em Primeiro, ou seja, se chega afinal a um ponto que nada mais é que o seu ponto de partida: a síntese final é também a tese inicial. De fato, a mesma progressão em círculo da análise ocorre quando se considera as sociedades de produção capitalista desenvolvidas, pois nelas, a mercadoria aparece tanto na qualidade de premissa (condição de existência) elementar e constante do capital, como, por outra parte, enquanto resultado imediato do processo capitalista de produção. Em outras palavras, a mercadoria, na medida em que é forma elementar e geral do produto, aparece essencialmente como o produto e o resultado do processo capitalista de produção. O alfa ressurgue por meio da mediação do ômega.

Tensionando o argumento de Gontijo, o que diferencia a tese inicial (alfa) da síntese final (ômega) é que última é a primeira, porém em outro estado de compreensão e expressão. O caso do fetichismo da mercadoria é paradigmático.

Isaak Illich Rubin, em seu livro *A teoria marxista do valor*, afirma que a teoria do fetichismo da mercadoria de Karl Marx poderia ser chamada “com maior exatidão de teoria geral das relações de produção na economia mercantil-capitalista” (RUBIN, 1987, p. 16), o que a elevaria à condição de teoria geral da sociedade.

O fetichismo da mercadoria é o fenômeno em que as mercadorias aparentam ter uma vontade e uma identidade independente de seus produtores. Lembra o feitiço, no sentido de

que ele é a qualidade de uma coisa inanimada possuir poderes humanos, ter vida própria. No caso, o fetichismo da mercadoria é uma relação social entre pessoas mediatizada por coisas, as próprias mercadorias. O resultado é a aparência de uma relação direta entre as coisas e não entre as pessoas. As pessoas agem como coisas e as coisas, como pessoas.

A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre produtores do seu próprio trabalho. [...] Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas (MARX, 2014, p. 94).

Porém, Marx apressa-se a assinalar que essa aparência das relações entre mercadorias como uma relação entre coisas não é falsa.

Em outras palavras, os trabalhos privados atuam como partes componentes do conjunto do trabalho social, apenas através das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e, por meio destes, entre os produtores. Por isso, para os últimos, **as relações sociais entre seus trabalhos privados aparecem de acordo com o que realmente são, como relações materiais entre pessoas e relações sociais entre coisas, e não como relações sociais diretas entre indivíduos em seus trabalhos** (MARX, 2014, p. 95, grifos nossos).

E em complemento, para Ben Fine (2012, p. 222),

o fetichismo da mercadoria é o exemplo mais simples e universal do modo pelo qual as formas econômicas do capitalismo ocultam as relações sociais a elas subjacentes, como, por exemplo, quando o capital, como quer que seja entendido, e não a mais-valia, é tido como fonte de lucro. A simplicidade do fetichismo da mercadoria faz dele um ponto de partida e uma boa referência para a análise das relações econômicas. Sua análise estabelece uma dicotomia entre a aparência e a realidade ocultada (sem que a primeira seja necessariamente falsa).

O fetichismo da mercadoria é a maior expressão da dialética marxista. A tese de que no capitalismo a permuta é estabelecida entre mercadorias por seus valores de troca, o que inclui a mercadoria “dinheiro”, é negada pela antítese: esse “fantasmagórico” intercâmbio entre coisas oculta as relações sociais de produção que geraram a própria mercadoria. Contudo, a síntese avança, e Marx, retomando com outro grau de maturidade a tese inicial, conclui: as trocas, de fato, se expressam no escambo entre mercadorias. Por sua vez, isso incide na forma como se dão as relações sociais, sendo o capitalismo, essencialmente, relações sociais.

Por ordem inversa de exposição, o “método dialético”, o “artesanato intelectual”, o “tipo ideal” e o “fato social” são instrumentos de investigação, que, ultrapassando a tarefa da pesquisa, determinam também a qualidade da exposição. Sobre as três escolas da Sociologia, José de Souza Martins (2005, p. 21) ensina que

Florestan Fernandes, nos “Fundamentos empíricos da explicação sociológica”, já havia deixado claro que as três fundamentais correntes teóricas da Sociologia não se aplicam arbitrariamente, mas de acordo com o tema e as características do objeto. É o objeto que propõe ao pesquisador o procedimento teórico que melhor dá conta de suas determinações.

2.4 O ENSAIO COMO MÉTODO DE EXPOSIÇÃO

Em 2003, Jorge Larrosa³¹ publicou na Revista *Educação & Realidade*, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, um artigo intitulado “O ensaio e a escrita acadêmica” (LARROSA, 2003).

No texto, o “ponto de ancoragem” de Larrosa é o livro *O ensaio como forma*, de Theodor W. Adorno (1903-1969). Sua preocupação é disseminar o ensaio como gênero textual acessível a todos, definido como “gênero híbrido ancorado num tempo e espaço claramente subjetivo e que parece opor-se, ponto a ponto, às regras de pureza e objetividade que imperam na academia” (LARROSA, 2003, p. 101).

Entre as diferentes justificativas para o uso do ensaio, a mais relevante é a necessidade de evitar enfado e de assumir uma indelével primeira pessoa, um posto de “observação atuante”, ou seja, mais do que participante.

Tenho a sensação de que no mundo acadêmico se está cada vez mais enfadado de ouvir sempre as mesmas coisas ditas no mesmo registro arrogante e monótono, havendo como que uma necessidade de sair desse tédio e uma certa expectativa em relação a qualquer registro de escrita que se apresente como diferente (LARROSA, 2003, p. 106).

Sobre o debate educacional na sociedade brasileira, uma das constatações é a ausência da fala dos pesquisadores da área, como estudiosos, em meio a círculos e públicos amplos, como dizia Wright Mills. E se para ele os sociólogos tinham pouco status junto a outros acadêmicos, a condição, no Brasil, dos pedagogos e demais pesquisadores da educação não é diferente. Uma análise minuciosa mostrará que os motivos podem ser muitos, porém é inegável que há certo “burocratismo” nas pesquisas da área, como diria Celso de Rui Beisiegel.

Nos dias de hoje, segundo Larrosa, a ciência está dominada por “administradores da pureza”, ou, de outro modo, gestores – ou burocratas – da compartimentalização universitária. O ensaísta, que “é um leitor que escreve e um escritor que lê”, vê seu trabalho

³¹ Professor Titular de Teoria e História da Educação na Universidade de Barcelona, Larrosa é doutor em Pedagogia e fez estudos de Pós-Doutorado na Universidade de Londres e na Universidade de Sorbonne (Paris).

esmagado por uma ciência em que todos defendem o direito de controlar a todos. Nas palavras de Adorno, o mundo acadêmico supõe que ‘o conteúdo, uma vez fixado conforme o modelo da sentença protocolar, deveria ser indiferente à sua forma de exposição, e é nisso, por temor à subjetividade, que se aproxima o dogmatismo (LARROSA, 2003, p. 107-108).

Contudo, para o ensaísta, “a escrita e leitura não são apenas sua tarefa, o seu meio de trabalho, mas também o seu problema”. Porém,

ler não é senão compreender o pensamento, as idéias, o conteúdo ou a informação que está no texto [e no mundo], e escrever não é senão esclarecer o que já se havia pensado ou averiguado, ou seja, o que já se pensa e se sabe. [E Larrosa assevera:] parece-me sintomático que no território acadêmico se problematize o método e não a escrita” (LARROSA, 2003, p. 108).

Tendo ciência das necessidades de rigor do trabalho científico, mas para evitar um texto hermético, pouco lido, vou me arriscar ao recurso do ensaio, ancorado em uma metodologia de trabalho baseada no “artesanato intelectual”, de Wright Mills.

A apresentação dos dados e dos conceitos tentará ser simples, bem como a bibliografia será exposta, quando possível e necessário, sem comedimento ao uso de citações, quando a tinta e o papel forem mais bem empregados nas palavras dos autores do que nas minhas. Vale esclarecer que esse é um recurso usual, no qual um dos melhores exemplos é o livro *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, de Octavio Ianni (1996).

Para encerrar esse tópico, vale retomar o esforço de Einstein e Infeld, concluindo a exposição a partir do começo. No prefácio da *Evolução da Física*, eles afirmam:

No amontoado de factos e conceitos temos de escolher uma estrada que nos pareça a mais característica e significativa. Factos e teorias não alcançados por esta estrada serão omitidos. O fim que visamos obriga-nos a fazer uma escolha bem definida de factos e ideias. A importância de um problema não depende do número de páginas a ele consagradas. Deixámos de lado algumas linhas essenciais de pensamento; não que as considerássemos sem importância, mas porque não se achavam à beira do caminho. [...] (EINSTEIN; INFELD, 1938, p. 7).

Faço minhas as palavras dos físicos.

3 CONCEITOS: ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A política é como a perfuração de tábuas duras.
Exige tanto paixão como perspectiva.
Max Weber

3.1 O CONCEITO DE ESTADO

Anísio Teixeira começa o capítulo “O Estado democrático e a educação” do livro *Educação é um direito* invocando John Dewey, para quem o “Estado é a organização do ‘público’ (ou dos públicos), por meio de funcionários, para a proteção dos interesses partilhados pelos respectivos membros” (TEIXEIRA, 2009, p. 43).

Sendo a educação um direito e não um privilégio (TEIXEIRA, 1977), o demiurgo sabe que é preciso assumir um conceito de Estado capaz de consagrar os direitos educacionais.

Para contribuir com um trabalho sobre o fenômeno de descumprimento do PNE, é possível investir muitas ou poucas páginas para problematizar o conceito de Estado. Para um entendimento básico comum, seria possível dizer que o Estado é a entidade (corpo político) estabelecida para o governo de determinado território. Em si, a formulação está certa, mas peca por frivolidade.

Como fato histórico, o estabelecimento do Estado Moderno – e a consequente emergência de sua característica contemporânea – é fruto tanto da experiência empírica como também é obra do pensamento.

3.1.1 O Príncipe como Estado

A primeira elaboração fundante dos contornos e do poder do Estado Moderno é operada por Nicolau Maquiavel (1469-1527), por meio das obras *O Príncipe* (2010) e *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (2007).

Diante do caos e da desordem de uma Itália fracionada e atemorizada pela atuação dos *condottieri* em favor dos principados em constante guerra, Maquiavel compreende que é necessário constituir um poder capaz de ordenar e dominar a sociedade e, por consequência, unificar a península itálica.

A experiência como diplomata em Florença, somada ao estudo da Roma Antiga, faz com que o florentino fundamente seu pensamento no empirismo. O domínio dessa técnica lhe concede o pioneirismo em propor uma moral política (*virtù*) diferente da religiosa.

Liberto das amarras da moralidade comum, graças à observação dos fatos, Maquiavel conclui que a finalidade da política é a manutenção do Estado, cuja personificação é a figura do Príncipe. Este estabelece o corpo estatal, o corpo político “em si e “para si”.

No entanto, isso não esgota a contribuição maquiaveliana. Especialmente nos capítulos V, IX, XV e XVIII³² d’*O Príncipe* (2010), além do próprio conjunto dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (2007), Maquiavel demonstra alguns traços de republicanismo: os dominados não são retratados apenas como passivos. Surge, em gérmen, o que hoje se chama de “poder de fato” da sociedade civil, mas sem prejudicar o poder absoluto do “Príncipe-Soberano” – que reúne os poderes “de fato” e “de direito”³³ do Principado.

O exercício do poder, como técnica de Estado e exercício de governo, é sintetizado no conceito de *virtù*, que *grosso modo* é a capacidade do Príncipe de alcançar e manter o poder às últimas consequências, fazendo o melhor uso possível da *Fortuna*. Esta é, ao mesmo tempo, a manifestação das circunstâncias e do acaso, que concede possibilidades de ascensão ao poder. Para que fique bem-dito, a *virtù* maquiaveliana não é sinônimo de virtude moral, é uma espécie de virtude política, vinculada ao melhor aproveitamento dos fatos e do contexto histórico (*Fortuna*) para o estabelecimento e manutenção do poder do Príncipe sobre o Principado.

O motivo do republicanismo maquiaveliano é uma observação empírica lógica: não existe dominador sem dominado; e o povo nem sempre se submeterá a ser uma mera bigorna entregue às batidas do martelo.

Que republicanismo podemos depreender então a partir da leitura de Maquiavel? Acredito que seu elemento popular tenha mais uma vez sido destacado, e espero que as críticas [de Maquiavel] àqueles que menosprezam a competência política do povo tenham ganhado um pouco mais de precisão. **A competência a que me refiro aqui não concerne especialmente à faculdade judicativa, quero dizer, cognitiva do povo** (embora Maquiavel deixe claro em *Discursos*, I, 4, 47 e 48 que

³² Assim são intitulados esses capítulos d’*O Príncipe*: “V. De que modo se podem administrar cidades ou principados que, antes de conquistados, tinham sua própria lei”; “IX. Do principado civil”; “XV. Das coisas pelas quais os homens, sobretudo os príncipes, são louvados ou vituperados”; e “XVIII. Como o Príncipe deve honrar sua palavra” (MAQUIAVEL, 2010). Embora os *Discursos...* sejam mais emblemáticos do republicanismo maquiaveliano, abordar esse tema sobre *O Príncipe* é mais instigante perante todo o preconceito que sofre a obra.

³³ Evocando a antiga tradição de Max Weber entre “poder de fato” e “poder legítimo”, Bobbio (1987) entende que a sociedade civil é o espaço das relações do poder de fato e o Estado é o espaço das relações do poder legítimo, “de direito” – que por sua vez está em crise.

os homens em geral julgam bem quando conhecem as particularidades dos acontecimentos), **mas a seu papel mesmo como agente político, como guardião da liberdade** (ADVERSE, 2007, p. 49, grifos nossos).

3.1.2 Os contratualistas e o surgimento do Estado Liberal

A imagem mais conhecida do Estado foi elaborada pelo inglês Thomas Hobbes (1588-1679), em três etapas progressivas de formulação. Primeiro, o inglês escreve *Os elementos da Lei* (1642), concluído em maio de 1642, mas publicado de forma *pirata*, ou seja, sem autorização régia. A obra é finalizada meses antes de sua fuga para Paris, devido a ameaças de ordem política. Ainda na França, em abril de 1642, Hobbes publica *Do cidadão* (1643). O livro vai a público dias após a eclosão da Guerra Civil na Inglaterra. Por último, sua obra prima, *O Leviatã* (1651), é publicado em 1651, aproximadamente dois anos após a execução de Carlos I.

Tal como Maquiavel, sob um pano de fundo impregnado por conflitos políticos e religiosos, Hobbes atribui ao Estado a missão de garantir a paz.

Para ser eficaz em sua argumentação, imerso nas disputas de um país marcado por clivagens religiosas, o inglês toma o monstro Leviatã do “Livro de Jó” para elaborar sua personificação do Estado.

Nas Escrituras, Leviatã é um gigante que quando se levanta

tremem os valentes; em razão dos seus abalos se purificam. Se alguém lhe tocar com a espada, essa não poderá penetrar, nem lança, dardo ou flecha. Ele considera o ferro como palha, e o cobre como pau podre. A seta o não fará fugir; as pedras das fundas se lhe tornam em restolho. [...]. Na terra não há coisa que se lhe possa comparar, pois foi feito para estar sem pavor. Ele vê tudo que é alto; é rei sobre todos os filhos da soberba (BÍBLIA, JÓ 41:25-34, p. 870)

Para além do Príncipe, o Estado é personificado em um monstro dedicado a promover a paz. Isso revela uma diferença decisiva na contribuição de Hobbes em comparação com Maquiavel: a partir do inglês, o Estado começa a percorrer um caminho decisivo para se tornar o Ente do governo, tornando-se um monstro com vida própria, superior e externo a quem está exercendo o poder de dominação.

Mas a “subversão hobbesiana” não para por aí. Mais distante de Maquiavel, Hobbes defende que o governo, desde que seja da maioria, poder ser exercido por um monarca, um grupo de aristocratas ou uma assembleia. Enfim, na formulação hobbesiana, o Leviatã é o portador da soberania una, indivisível e ilimitada. Instituído o Estado (pela maioria), os homens devem entender as decisões do soberano como suas e nunca as contestar.

Ao elaborar a ideia do Estado como guardião absoluto da vida, a partir de um contrato de dominação estabelecido em concordância com a maioria dos súditos, Hobbes determina uma espécie de técnica de governo, na qual

a arte de governar revela-se no “bom governo do povo” para benefício mútuo do soberano e dos súditos. Assim, Hobbes baseia seu método de técnica de Estado na dupla estratégia de assegurar a autopreservação [do próprio Estado, do dominador e dos súditos] e de promover o bem-estar comum (FRANKENBERG, 2018, p. 27).

A interpretação de Estado hobbesiana se insere na tradição jusnaturalista ou contratualista, composta por um conjunto denso e numeroso de pensadores, inclusive divergentes entre si, cujas contribuições ressoam fortemente sobre a compreensão contemporânea de Estado. Nesse sentido, três autores são particularmente influentes: o próprio Hobbes, John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Trilhando um caminho diverso do empirismo maquiaveliano, a tradição contratualista elabora um método argumentativo baseado em uma hipótese absurda: o Estado de Natureza³⁴, cuja função metodológica é descrever uma situação pré-social na qual os indivíduos existem isoladamente. Hobbes e Rousseau formulam duas posições divergentes sobre o conceito.

Hobbes, seguido por Locke, afirma que o Estado de Natureza era marcado pela cizânia, em um mundo em que todos podiam arrogar para si o papel de juízes e de executores, em uma situação em que os mais fortes levavam vantagem. Nesse sentido, o *Leviatã* de Hobbes é tributário de Nicolau Maquiavel. Quase um século depois do florentino, o inglês escreveu que, deixados a seus próprios impulsos, os homens são os lobos dos próprios homens.

Em estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou “o homem lobo do homem”. Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta. Para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes são inúteis, pois sempre haverá alguém mais forte que vencerá o mais fraco e ocupará as terras cercadas. A vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento e, portanto, não existe; a única lei é a força do mais forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar (CHAUÍ, 2000, p. 220).

Já para Rousseau, o Estado de Natureza é o lugar do bom selvagem. Um momento em que o homem vivia isolado, sob o império de suas necessidades, dedicado apenas à

³⁴ Não há registros comprobatórios, mas no âmbito da conceitualização, a tradição contratualista é inspiradora do tipo ideal weberiano.

sobrevivência. É a propriedade privada que muda essa situação, estabelecendo o início da busca pelo supérfluo – ou seja, daquilo que vai além do que é necessário para a mera reprodução da vida. Para Rousseau, é aí que se estabelece a guerra de todos contra todos.

Os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a Natureza lhes dá, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, pelo grito e pelo canto, numa língua generosa e benevolente. Esse estado de felicidade original, no qual os humanos existem sob a forma do bom selvagem inocente, termina quando alguém cerca um terreno e diz: “É meu”. A divisão entre o meu e o teu, isto é, a propriedade privada, dá origem ao estado de sociedade, que corresponde, agora, ao estado de natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos (CHAUÍ, 2000, p. 220).

O Estado de Natureza de Hobbes e o Estado de Sociedade de Rousseau evidenciam uma percepção da vida social como uma luta desigual entre fortes e fracos. Para vencer essa etapa, os seres humanos decidem passar à sociedade civil, isto é, ao Estado Civil, criando o poder político e as leis.

A passagem do estado de natureza à sociedade civil [sinônimo de Estado Civil] se dá por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. O contrato social funda a soberania. Como é possível o contrato ou o pacto social? Qual sua legitimidade? Os teóricos invocarão o Direito Romano – “Ninguém pode dar o que não tem e ninguém pode tirar o que não deu” – e a Lei Régia romana – “O poder é conferido ao soberano pelo povo” – para legitimar a teoria do contrato ou do pacto social. Parte-se do conceito de direito natural: por natureza, todo indivíduo tem direito à vida, ao que é necessário à sobrevivência de seu corpo, e à liberdade. Por natureza, todos são livres, ainda que, por natureza, uns sejam mais fortes e outros mais fracos. Um contrato ou um pacto, dizia a teoria jurídica romana, só tem validade se as partes contratantes foram livres e iguais e se voluntária e livremente derem seu consentimento ao que está sendo pactuado (CHAUÍ, 2000, p. 220-221).

Seguindo a interpretação de Marilena Chauí, a teoria do direito natural garante uma dupla condição de alienação de poder. Primeiro, “se as partes contratantes possuem os mesmos direitos naturais e são livres, possuem o direito e o poder para transferir a liberdade a um terceiro” (CHAUÍ, 2000, p. 221). Segundo, se o consentimento da alienação é voluntário, então entregam ao soberano o que possuem, legitimando o poder da soberania. Como resultado, por direito natural, “os indivíduos formam a vontade livre da sociedade, voluntariamente fazem um pacto ou contrato e transferem ao soberano o poder para dirigi-los” (CHAUÍ, 2000, p. 221).

A questão da soberania cinde Hobbes e Rousseau e traz impactos para a compreensão do Estado Contemporâneo. Se para Hobbes o soberano pode ser monocrático (um rei) ou coletivo (um grupo de aristocratas ou uma assembleia democrática), para

Rousseau o soberano é o próprio povo, entendido como “vontade geral, pessoa moral, coletiva, livre e corpo político de cidadãos” (CHAUÍ, 2000, p. 222).

Ocorre que o inglês compreende que o fundamental não é o número dos governantes, mas quem possui a soberania. Esta pertence de modo absoluto ao Estado, “desde que respeite dois direitos naturais intransferíveis: o direito à vida e à paz, pois foi por eles que o soberano foi criado. O soberano detém a espada e a lei; os governados, a vida e a propriedade dos bens” (CHAUÍ, 2000, p. 222).

Já o genebrino compreende que “os indivíduos, pelo contrato, criaram-se a si mesmos como povo e é a este que transferem os direitos naturais para que sejam transformados em direitos civis” (CHAUÍ, 2000, p. 222).

Assim sendo, o governante não é o soberano, mas o representante da soberania popular. Os indivíduos aceitam perder a liberdade civil: aceitam perder a posse natural para ganhar a individualidade civil, isto é, a cidadania. Enquanto criam a soberania e nela se fazem representar, são cidadãos. Enquanto se submetem às leis e à autoridade do governante que os representa chamam-se súditos. São, pois, cidadãos do Estado e súditos das leis (CHAUÍ, 2000, p. 222).

As interpretações de Hobbes e Rousseau contribuíram para abalar o poder da nobreza. O Leviatã possuía vida própria, ainda que fosse comandado por um soberano, agora em letras minúsculas. E o povo, pela vontade geral, tinha papel mais ativo e legítimo na soberania. Contudo, a burguesia – ainda diminuída perante o poder da nobreza – carecia de uma teoria capaz de proteger e justificar seu poder econômico. Hobbes não concluiu toda a demanda, embora tivesse resolvido o grosso. A tarefa definitiva foi empreendida por Locke – “o pai do liberalismo”, que justificou a propriedade privada como direito natural.

Para dar conta da empreitada, Locke elabora um percurso retilíneo e inquebrantável, presente ainda hoje na vida cotidiana do século XXI: se o direito natural é o direito à vida e à liberdade, também deve ser natural o direito aos bens necessários para a conservação de ambas. Como se não bastasse a força desse argumento, ele avança: e esses bens são conquistados pelo suor do trabalho, fruto de legitimação divina.

Deus, escreve Locke, é um artífice, um obreiro, arquiteto e engenheiro que fez uma obra: o mundo. Este, como obra do trabalhador divino, a ele pertence. É seu domínio e sua propriedade. Deus criou o homem à sua imagem e semelhança, deu-lhe o mundo para que nele reinasse e, ao expulsá-lo do Paraíso, não lhe retirou o domínio do mundo, mas lhe disse que o teria com o suor de seu rosto. Por todos esses motivos, Deus instituiu, no momento da criação do mundo e do homem, o direito à propriedade privada como fruto legítimo do trabalho. Por isso, de origem divina, ela é um direito natural (CHAUÍ, 2000, p. 222).

Para Locke, sem divergir de Hobbes, o Estado também existe a partir do contrato social, mas sua finalidade primordial é garantir o direito natural da propriedade.

A argumentação cirúrgica expressa em *Dois tratados sobre o governo* (2005), eficazmente pautada em uma moralidade do trabalho, faz de Locke um pioneiro na legitimação da burguesia. O trabalho justificado pelo exemplo obreiro de Deus lança a realeza e a nobreza em um lugar menor, uma vez que o burguês acredita que é proprietário graças ao seu próprio suor, enquanto os membros da corte são perdulários e parasitários. Mas não para por aí.

O burguês não se reconhece apenas como superior social e moralmente aos nobres, mas também como superior aos pobres. De fato, se Deus fez todos os homens iguais, se a todos deu a missão de trabalhar e a todos concedeu o direito à propriedade privada, então, os pobres, isto é, os trabalhadores que não conseguem tornar-se proprietários privados, são culpados por sua condição inferior. São pobres, não são proprietários e são obrigados a trabalhar para outros seja porque são perdulários, gastando o salário em vez de acumulá-lo para adquirir propriedades, seja porque são preguiçosos e não trabalham o suficiente para conseguir uma propriedade (CHAUI, 2000, p. 222).

Antes de concluir o tópico, para não fazer falta, é necessário dispor de algumas palavras de John Locke, essenciais para um aspecto desta tese: o Estado e a questão da acumulação de capital, que normalmente se dá a serviço da elite econômica, ou seja, da burguesia.

Não me contentarei em responder que, se é difícil conceber a *propriedade* com base na suposição de que Deus deu o mundo à Adão e à sua descendência em comum, é impossível que qualquer homem, a não ser um monarca universal, tenha *propriedade* baseando-se na suposição de que Deus tenha dado o mundo a Adão e seus herdeiros e sucessores, excluindo-se de todo o resto de sua descendência. Contudo, esforça-me-ei em mostrar de que maneira os homens podem vir a ter uma *propriedade* em diversas partes daquilo que Deus deu em comum à humanidade, e isso sem nenhum pacto expresso por parte de todos os membros da comunidade. Deus, que deu o mundo aos homens em comum, deu-lhes a razão, a fim de que dela fizessem uso para maior benefício e conveniência da vida. A Terra, e tudo quanto nela há, é dada aos homens para sustento e conforto de sua existência. [...] O fruto ou a caça que alimenta o índio selvagem, que desconhece o que seja um lote e é ainda possuidor em comum, deve ser dele, e de tal modo dele, ou seja, parte dele, que outro não tenha direito algum a tais alimentos, para que lhe possam ser de qualquer utilidade no sustento de sua vida. Embora a Terra e todas as criaturas inferiores [animais] sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma *propriedade* em sua pessoa. A esta ninguém tem direito algum além dele mesmo. O *trabalho* de seu corpo e a *obra* de suas mãos, pode-se dizer, são propriedade dele. Qualquer coisa que ele então retire do estado com que a natureza a proveu e deixou, mistura-a ele com seu trabalho e junta-lhe algo que é seu, transformando em sua *propriedade* (LOCKE, 2005, p. 409-410).

Em comum entre esses três contratualistas, o Contrato Social, ou a Lei, estabelece obrigações mútuas: *salus populi suprema lex est* (que a salvação do povo seja a suprema lei). Portanto, não apenas a preservação da vida dos súditos é a missão do Estado, mas também uma espécie de bem-comum. O Estado Civil, ou o Estado, na prática, é a racionalização do Estado de Natureza, projetado como um patamar superior estabelecido pelo pacto, que a partir de Locke torna inquestionável o direito de propriedade.

3.1.3 O Estado burguês de Marx e Engels

A concepção contratualista prevaleceu no pensamento social até a emergência da contribuição de Karl Marx e Frederick Engels (1820-1895)³⁵, que operando a desmistificação racional do Estado, o introduz “no mundo social derivado do capitalismo industrial, com suas tensões, suas classes e conflitos” (NOGUEIRA, 2018, p. 326).

Para Marx e Engels, o Estado “nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa quanto internamente, para a garantia mútua da sua particularidade e dos seus interesses” (MARX; ENGELS, 2009, p. 111). Para além de Locke, para quem o Estado não poderia interferir no direito de propriedade, pois era um direito natural, Marx e Engels elaboram o Estado como um corpo político a serviço da classe burguesa: “o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 12).

A função do Estado passa a ser a de conter e corrigir os antagonismos para a manutenção e progresso do sistema capitalista. Nessa tradição, o Estado é um instrumento coercitivo necessário ao funcionamento do capital. Portanto, para superar o capitalismo é preciso encerrar a forma política de dominação burguesa, pois cada estágio de desenvolvimento da burguesia foi acompanhado de um correspondente instrumento político (MARX; ENGELS, 1998, p. 12).

Imerso na vida social oriunda do capitalismo, o Estado desce do pedestal de racionalidade do contratualismo. Deixa também de ser uma transcendência ética da sociedade, como elabora Hegel (2000). Ele agora é revelado como um meio de domínio, não de um Príncipe ou governante em exercício da soberania, mas da classe burguesa. “Seu

³⁵ É comum a tradição a Karl Marx, contudo os textos fundamentais para a elaboração marxista do Estado foram escritos em parceria com Engels: “O Manifesto do Partido Comunista” (1998) e “A ideologia alemã” (2009).

despotismo inevitável promovia uma espécie de retorno ao ‘estado de natureza’ e prolongava o sofrimento humano” (NOGUEIRA, 2018, p. 326).

Marx e Engels se opõem a Maquiavel e aos contratualistas. Enquanto os últimos estavam preocupados com a preservação do Estado (Maquiavel), primordialmente para garantia da paz (caso de Hobbes), da promoção da liberdade e dos direitos civis (preocupação de Rousseau) e da propriedade (caso de Locke), Marx e Engels entendem que a superação da propriedade privada dos meios exige a supressão da forma política de dominação, o Estado.

3.1.4 O Estado Liberal-racional de Max Weber

As duas tradições mais influentes do pensamento social sobre o Estado agora se opunham. Em confronto com o contratualismo, Marx e Engels estabeleceram uma deslegitimação programática do Ente estatal como corpo político. O poder político do soberano estava submetido aos interesses da classe dominante, a burguesia. O Estado se resumia, então, a um aparato de violência a serviço do capital, instrumento coercitivo do qual as burguesias nacionais fazem o uso mais racional, buscando maximizar seus interesses. O Estado é visto, assim, como “a violência concentrada e organizada da sociedade” (MARX, 2014, p. 846).

A construção do Estado para Weber consiste em articular três elementos-chave das tradições contratualista e marxista-engelsiana: violência, dominação e razão.

Em um de seus textos mais conhecidos³⁶, “Política como vocação”, Weber analisou a relação entre Estado e política.

O que é um Estado? Sociologicamente, o Estado não se deixa definir por seus fins. Em verdade, quase não existe uma tarefa de que um agrupamento político qualquer não se haja ocupado alguma vez; de outro lado, não é possível referir apenas tarefas das quais se possa dizer que tenham sido atribuídas, com *exclusividade*, aos agrupamentos políticos hoje chamados Estados ou que se constituíram, historicamente, nos precursores do **Estado moderno**. Sociologicamente, o Estado não se deixa definir a não ser pelo específico *meio* que lhe é peculiar, tal como é peculiar a todo outro agrupamento político, ou seja, o uso da coação física. [...] “Todo Estado se funda na força”, disse um dia Trotsky a Bret-Litovsky. Isso é verdade [...] **A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida –, mas é seu instrumento específico.** [...] Devemos conceber o **Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física** (WEBER, 2011b, p. 66-67, grifos nossos).

³⁶ Originalmente foi o discurso proferido na Universidade de Munique, em 1918, e publicado em 1919.

Ao reafirmar essa noção de Estado, Weber presta honrarias a Hobbes, porém, ao mencionar Trotsky também concede reconhecimento ao marxismo, ao qual a questão do Estado como aparato coercitivo da burguesia está sempre presente.

A leitura aligeirada da definição weberiana de Estado traz prejuízos interpretativos graves. Ela resulta em uma compreensão errônea de que o Estado em Weber se reduz apenas aos termos das políticas de segurança interna e externa como exercício do monopólio do uso da força em um determinado território. Para evitar o equívoco é importante conhecer o conceito de Estado formulado pelo alemão:

Como as instituições políticas que o precederam historicamente, o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer a autoridade alegada pelos detentores do poder (WEBER, 2011b, p. 67-68).

Na construção conceitual feita anteriormente, coerente com o trecho já citado, há três noções sequenciais que estruturam o conceito de Estado weberiano: primeiro, “dominação”, segundo, “monopólio do uso da violência”; e o terceiro, “legitimação”.

Após retomar a questão da violência sempre presente nas formulações sobre o Estado, Weber recupera o conceito de dominação, qualificada no Estado Contemporâneo como legítima.

Essa atualização do conceito de Estado responde à demanda de um poder centralizado e, ao mesmo tempo, legítimo. A conceitualização weberiana não difere daquelas operadas pelos demais autores tratados até aqui no capítulo. Para ele, como para todos os outros, o exercício de elaboração conceitual tem relação direta com a experiência histórica e embora o senso comum aprisione Weber em jaula de objetividade idealizada, ele tanto não era imune às pugnas políticas como também participava delas, especialmente em suas críticas à Bismark (BAEHR, 1988; 2008).

Segundo Gozzi (1992), a primeira questão a ser enfrentada pelo Estado Contemporâneo é a tensão entre os direitos fundamentais e os direitos sociais. Para esse autor, os direitos fundamentais “representam a tradição de tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica”. E, a princípio, elas se constituem como “um dique contra a intervenção do Estado”. Por outro lado, os direitos sociais “representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação” (GOZZI, 1992, p. 401).

Diante dos automatismos do mercado, a questão social eclode na segunda metade do século XIX, colocando na parede a buguesia e os Estados nacionais.

A “questão social”, surgida como efeito da Revolução Industrial, representou o fim de uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, típica da filosofia hegeliana, e não permitiu que a unidade de formação econômico-política pudesse ser assegurada pelo desenvolvimento “autônomo” da sociedade, com a simples garantia de intervenção política de “polícia”. Impôs-se, em vez disso, a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e tratasse de lhes remediar, mediante adequadas intervenções de reforma social. Se a Inglaterra, já antes de 1900, tinha posto em prática uma avançada legislação da atividade fabril, a Alemanha de Bismark, em vez disso, levou a cabo uma articulada série de intervenções, visando pôr em ação um sistema de previdência social que viria a se concretizar em 1883 e 1889, com os primeiros programas de seguro obrigatório contra a doença, a velhice e a invalidez (GOZZI, 1992, p. 403).

Para responder à demanda dessa sociedade em processo de complexificação, a resposta de Weber é a estruturação de um Estado centralizado capaz de reunir instrumentos de materiais de gestão da sociedade.

A necessidade de racionalização faria com que o Estado se legitimasse e crescesse como uma burocracia poderosa e aperfeiçoada, incrementando o poder mediante rotinas técnicas, legais e administrativas. Em decorrência, as pessoas tenderiam a aceitar essa necessidade de racionalização como critério de obediência. O domínio ganharia assim legitimação, com o que perduraria no tempo, ganhando estabilidade e reconhecimento (NOGUEIRA, 2018, p. 327).

Portanto, não é o monopólio do uso da força a novidade de conceitualização do Estado em Weber, mas sim a “legitimidade” com que ela pode ser, em última instância, empregada. Isso ocorre porque além da força passa a caber ao Estado a organização política, jurídica e administrativa da sociedade, transformando o poder de fato dos governantes em um poder de direito.

Homens e mulheres, ao invés de se submeterem à tradição ou carisma da liderança, passam a aceitar a dominação por uma decisão racional, regulada pela Lei (racional-legal, portanto). Isso não encerra as formas de dominação oriundas da tradição e do carisma, também estudadas por Weber; porém, as secundariza.

Associada ao desenvolvimento do Estado Contemporâneo, a burocracia estatal emergiu em simultâneo. O domínio dos diversos níveis do Estado começa a ser disputado por “políticos profissionais” e grupos de interesse. E política a ser “conduzida em público, por meio da palavra escrita ou falada” (WEBER, 2011b, p. 66).

A partir daí Max Weber faz também surgir uma nova ética política, a ética da responsabilidade, que se torna uma técnica de Estado. Ele elabora o conceito em diálogo direto com Maquiavel.

Em bela passagem de suas *Histórias Florentinas*, se exata minha lembrança, Maquiavel [...] rende homenagem aos seus concidadãos, [com] as seguintes palavras: “Eles preferiram a grandeza da cidade à salvação das suas almas” (WEBER, 2011b, p. 153).

Em primeiro lugar, ética, para Weber, compreende as regras de conduta, rigorosamente interiorizadas e transformadas em formas de comportamento na vida cotidiana (WEBER, 1982). Formulada a questão geral, para o autor elaborar o conceito de ética da responsabilidade, ele, antes, formula um contraponto: a “ética da convicção”.

A ética da convicção se pauta em três formas de ação, que exprimem o modo de viver a vida: 1) a ação incitada pelos sentimentos e por um ideal; 2) a ação que não considera as consequências; e, 3) a ação que inspira uma crença inabalável nos seus fins. Própria da religião, as pessoas que se orientam por essa ética agem de acordo com o que acreditam ser o seu dever, ignorando os efeitos de seus atos. Guiadas por seus princípios íntimos ou associativos, não balizam suas ações e os resultados esperados.

Por outro lado, a ética da responsabilidade é pautada na avaliação entre os meios mais apropriados para se atingir os fins almejados, analisando todas as possibilidades de êxito. Os indivíduos que seguem essa ética têm consciência de sua responsabilidade para com os demais, assim como calculam as implicações que os objetivos desejados podem acarretar, tornando cada um responsável por seus atos.

A ética da responsabilidade, que é própria da política, é racional porque avalia, entre outras coisas, os efeitos previsíveis de suas ações, mesmo perante a irracionalidade do mundo. Como os adeptos da ética da convicção, convencidos pela primazia de seus ideais, desconsideram esses aspectos, suas condutas e ações são tomadas como irracionais.

Lida sem esmero, a ética da responsabilidade se assemelha demasiadamente à *virtù* maquiaveliana. Em diálogo com o florentino, de fato, Max Weber retoma a diferença entre a moral comum e a dos príncipes, ou seja, dos estadistas; porém, ele também reposiciona a questão. Por “responsabilidade”, o homem político não pode se ater a valores absolutos ou se fechar em seus desejos. Ele não deve seguir a moral comum, mas deve lembrar que responderá pelos seus atos, mais até do que aos fins que crê e aos quais almeja.

A ética política weberiana tem a dinâmica da *virtù*, mas está regrada pela racionalização dos atos, por isso a terminologia-chave é a “responsabilidade”. Como o Estado

é um ente público que impacta a todos, ele não pode ser entregue de bandeja às intempéries da convicção.

3.1.5 O Estado como condensação da luta de classes

A última grande corrente ou tradição é a gramsciana, responsável por atualizar o trabalho de Marx e Engels.

A ideia original do Estado como “comitê de negócios” da classe dominante permanece. Filiado ao marxismo, Antonio Gramsci (1891-1937) jamais divergiria do conceito de Estado como instrumento de dominação política da burguesia. Não obstante, para processar a atualização, o pensador italiano formula uma concepção de Estado segundo a *função produtiva das classes sociais*, o que determina uma dinâmica de *relação* entre a *burguesia* e o *proletariado*. E é aí que reside a novidade da tradição gramsciana.

Analiticamente, a *dinâmica* dessa relação emerge da leitura que Gramsci faz de Hegel, a quem atribui a responsabilidade por compreender um novo nexos entre os intelectuais e o Estado Moderno. Essa conexão se dá a partir da contribuição dos primeiros à racionalização do segundo, sendo o Estado a própria transcendência da sociedade no pensamento hegeliano.

Para compreender a interpretação de Estado gramsciana, é preciso, antes, evitar incompreensões em relação aos conceitos de “sociedade civil” e “sociedade política”. Para resolver essa questão, a contribuição de Vitor Henrique Paro (2012) é esclarecedora. O autor realiza a distinção entre “estrutura” e “superestrutura” no marxismo, sendo a primeira a esfera em que ocorrem as *relações de produção*; e a segunda a esfera pela qual os homens tomam *consciência* dessas *relações* e onde se dá a organização política e jurídica da sociedade (PARO, 2012, p. 107).

Segundo Paro (2012, p. 108), para Gramsci,

a superestrutura se compõe de duas instâncias, dialeticamente interligadas, mas que possuem suas especificidades. A *sociedade política*, ou o Estado no sentido estrito, congrega o conjunto de atividades que dizem respeito à função de *coerção* ou domínio direto, enquanto a sociedade civil agrupa os organismos chamados “privados” cuja função primordial é a de *persuasão*. Observe-se, desde já, que as expressões “sociedade política” e “sociedade civil” [...] não se referem nem a partes da sociedade concretamente considerada, nem a “sociedades” que se qualifiquem respectivamente como “civil” ou como “política”. Gramsci utiliza essas expressões para se referir a *instâncias* da superestrutura. São, pois, do mesmo modo que o termo “superestrutura”, categorias teóricas com vistas a explicar o real, não existindo como objetos tangíveis.

A partir desses esclarecimentos, para Gramsci, o Estado compreendido como sociedade política (aparelho coercitivo) é ampliado nesses dois polos superestruturais, sendo o outro a “sociedade civil” (aparelho de hegemonia e consenso), cuja inspiração é dada pelo intelectual hegeliano.

A questão da sociedade civil e da sociedade política é complexa em Gramsci. Na mesma linha de Paro, Liguori (2017, p. 261) afirma que “a distinção entre sociedade civil e sociedade política é puramente metodológica, não orgânica, e na vida histórica concreta sociedade política e sociedade civil são a mesma coisa” Nas palavras do próprio Gramsci, “hegemonia e ditadura são indistinguíveis”. Ou seja, “a força é pura e simplesmente consenso: não se pode distinguir a sociedade política da sociedade civil: existe só o Estado” (GRAMSCI, 2002, p. 436-437).

Nesse “Estado ampliado”, a sociedade civil como polo é compreendida “como conteúdo ético do Estado” ou, em outras palavras, como a esfera em que se “processa a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade” (NOGUEIRA, 2018, p. 328).

Para ficar compreensível a conceitualização, a hegemonia possui dois sentidos: “direção” e “domínio”.

No que diz respeito ao significado que deve ser atribuído a “hegemonia”, desde o início, Gramsci oscila entre um sentido mais restrito de “direção” em oposição a “domínio”, e um mais amplo e compreensivo de ambos (direção mais domínio). Com efeito, ele escreve que ‘uma classe é dominante em dois modos, isto é, *dirigente* e *dominante*. É dirigente das classes aliadas, é dominante das classes adversárias. Portanto, uma classe desde antes de chegar ao poder torna-se *dominante*, mas continua sendo também *dirigente* (COSPITO, 2017 p. 366).

Para a compreensão do conceito de hegemonia é preciso compreender o conceito de consenso, ao qual o primeiro é associado e, às vezes, é sinônimo (PORTA, 2017, p. 141). Há três tipos de consenso em Gramsci: ativo, passivo e espontâneo.

O consenso é ativo quando os governados participam da vida do organismo estatal em cuja condução há governantes aceitos por aqueles. O consenso é passivo quando os governados subscrevem com atos formalmente democráticos [...] a aceitação daqueles que os guiam e que, por isso, numa perspectiva de democracia formal, tendencialmente os dominam. Existe depois uma terceira forma de consenso, aquele espontâneo “que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção” (PORTA, 2017, p. 143).

Discorridos os conceitos de hegemonia e consenso, agora é possível compreender melhor o conceito de Estado ampliado. Para Gramsci (2000, p. 244-245), na “noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido,

seria possível dizer, de que Estado é = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia couraçada de coerção)”. Por Estado, o autor afirma também que “deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil”. Em síntese, ele ratifica que, “no seu significado integral [ou ampliado]: o Estado é ditadura + hegemonia)” (GRAMSCI, 2000, p. 244-245). Ocorre que “para Gramsci, uma classe é madura para se propor como hegemônica quando sabe ‘se unificar ao Estado’” (LIGUORI, 2017, p. 263).

Embora o aspecto da ditadura (coerção), que antes de tudo é uma categoria analítica, o Estado

deixará de ser visto somente sob a ótica “negativa” – como aparato de repressão – e terá que ser valorizado seu componente “positivo”, associado à busca de consensos e de capacidades de direção política à construção de hegemônias e de projetos globais de sociedades: um espaço de organização, disputa, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas. Uma vertente “ditatorial” teria necessariamente de conviver e se entrelaçar com uma vertente dedicada à construção de “hegemonia”. Políticos e governantes precisariam, portanto, de intelectuais, formuladores de projetos e ideais voltados para o exercício das funções de hegemonia política e cultural (NOGUEIRA, 2018, p. 328).

Com seu Estado ampliado, Gramsci atualiza não apenas a tradição marxista-engelsiana como também determina novos contornos à técnica do Estado. Desde a face republicana de Maquiavel sabe-se que a coerção apenas não basta. O próprio Gramsci dirá que jamais existiu um Estado sem hegemonia e, retomando a fórmula de Guicciardini, para quem a vida no Estado dependia de “armas” e “religião”, elabora outros dois polos, que se articulam dialeticamente: “força” e “consenso” e “coerção” e “persuasão” (GRAMSCI, 2000).

O Estado passaria a ser abordado, a partir de então, de maneira abrangente, como 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. Uma de suas principais funções seria, assim, elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral”, nível que corresponderia às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. Estas, por sua vez, formariam seu aparelho de hegemonia política e cultural, seja mediante a escola e os tribunais, seja por meio de diversas iniciativas privadas ativas pela sociedade civil. [Gramsci passa a] defender a necessidade de abordar o Estado e o poder político a partir de uma dupla perspectiva: ferina e humana: da força e do consentimento, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade, do momento individual e do momento universal, da agitação e da propaganda, da tática e da estratégia etc.” (NOGUEIRA, 2018, p. 329).

Como resultado da atualização marxista-engelsiana, Gramsci descortina a possibilidade de a classe trabalhadora atuar no interior do Estado. O uso e a amplitude de

conceitualização colaborou para a consolidação do Estado de bem-estar social, ou do chamado modo de produção social-democrata (OLIVEIRA, 1998; 2018a; 2018b).

Outra definição de Estado, também vinculada à tradição marxista e tributária de Gramsci foi definida por Nicos Poulantzás. No capítulo intitulado *As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças*, do livro *Estado, o poder, o socialismo*, o autor analisa o Estado em termos de dominação e luta política. Neste sentido, Poulantzás observa que as transformações das relações de produção impactam na constituição e reprodução das classes sociais. O desafio expresso pelo autor é o de construir uma teoria do Estado capitalista que explique pela própria estrutura do seu objeto, sua “reprodução diferencial em função da luta de classes” (POULANTZÁS, 2000, p. 126).

Poulantzás inscreve a luta de classes na ossatura institucional do Estado. Ou seja, o Estado não é, como na definição weberiana, o espaço onde acontece as lutas pela dominação do poder. O Estado tem um papel orgânico na luta e na dominação política, pois ele institui a burguesia como classe politicamente dominante. Logo, o Estado tem o papel de organização das classes dominantes e dos interesses políticos. Dito isto, o autor define o Estado como “a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes, como classes dominantes” (POULANTZÁS, 2000, p. 129). A política do Estado funciona em favor do bloco burguês no poder, que conquistou hegemonia diante dos demais.

Portanto, o Estado se consolida enquanto relação, ou melhor “como condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZÁS, 2000, p. 130).

A partir desta conceituação básica de Estado, Poulantzás elabora dois conceitos centrais: o *Estado-Coisa* e o *Estado-Sujeito*. O Estado como *Coisa* remonta à concepção instrumentalista do Estado presente no marxismo partidário³⁷, que o trata como um “instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração” (POULANTZÁS, 2000, p. 131), no caso, a burguesia. Segundo essa interpretação, não há autonomia no Estado, ele está sempre subordinado à classe dominante. O Estado como *Sujeito* é o inverso. A autonomia do Estado é absoluta, “submetida a sua vontade como instância da racionalidade da sociedade civil” (POULANTZÁS, 2000, p.131). Essa concepção é tributária da visão de Hegel e é retomada por Max Weber. Segundo Nicos Poulantzás (2000, p. 135, grifos nossos), o Estado

³⁷ No caso do autor, o partidarismo em questão é o do Partido Comunista Francês.

não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições [...]. Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: **a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado.**

Ou seja, há forças e contradições no governo do Estado. Ele não é simplesmente uma relação, mas a condensação material e específica das relações de força entre classes. O Estado pode, em alguma medida, *parecer Coisa ou Sujeito, mas jamais é, exclusivamente, um ou outro*. Isso faz concluir que as contradições de classe inseridas no Estado participam para organização de sua política. Com essa definição de Estado, Poulantzás defendia que o Estado de direito é a antítese dos Estados autoritários e se caracteriza por ser um campo estratégico de lutas, permeado de micropolíticas e de contradições (MOTTA, 2011).

3.1.6 A escolha pelo conceito de Estado de Poulantzás

Sobre o fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação, a elaboração de Poulantzás é a mais frutífera. Contudo, não seria possível compreendê-la sem percorrer sinteticamente o caminho das principais tradições de interpretação do Estado Contemporâneo. Mesmo quando não dialogaram ou colidiram assumidamente, os pensadores mantiveram proximidades e oposições.

Em termos institucionais, o Estado Contemporâneo é marcado por: 1) uma Soberania exclusiva, cuja função é determinar que sua autoridade não depende de nenhuma outra; 2) Essa Soberania se afirma em um território (espaço geográfico) que delimita a ação do Estado; 3) os cidadãos naturais (nacionais e naturalizados) possuem vínculo jurídico com o Estado; 4) é administrado pelos governantes, em seu exercício de governo; 5) Em termos formais, o Estado diferencia-se da sociedade e do mercado³⁸; 6) o Estado é um lugar de condensação das lutas de classe. Ou seja, entre outras coisas, é um espaço onde ela ocorre e pelo qual ela também se expressa para o conjunto da sociedade.

3.2 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E GOVERNO

A partir das definições de Estado, parte-se para revisão da relação entre Estado e governo, necessária para esta tese. Essa é uma questão importante, pois o Plano Nacional de

³⁸ Em raros momentos, mesmo Gramsci diferencia “economia”, “Estado” e “sociedade civil” (LIGUORI, 2017, p. 263).

Educação, conforme demanda constitucional, deve ser uma política pública decenal de Estado sendo, portanto, executada por diferentes governos.

De acordo com a definição dada por Lucio Levi, o governo é “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (LEVI, 2000, p. 553). Isso não significa que a noção de governo é descolada da noção de Estado, ao contrário: o governo é institucionalizado e, conseqüentemente, ambos estão intimamente associados. Levi também apresenta outra definição possível de governo. Essa se refere ao complexo de órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder, o que faz com que o governo se constitua em um “aspecto do Estado”.

Esse último significado supracitado assemelha *governo* a regime político. Conforme definição também sugerida por Lucio Levi, “por regime político se entende o conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições” (2000, p. 1081). Dessa maneira, o governo e o regime político se organizam através de instituições, que estruturam organicamente o poder político. De um lado estão os indivíduos empenhados na luta política, de outro as normas e procedimentos que organizam as disputas por poder.

A tradição clássica dos estudos sobre governo, e conseqüentemente sobre regime político ou formas de governo, abordam sempre autores clássicos que discutiram esse tema. Dentre os quais estão Heródoto, Platão e Aristóteles, representando a Idade Antiga. Por meio das obras deles, a Idade Média, o Renascimento e a Idade Moderna também herdaram a tradição de uso da classificação triádica das formas de governo, primeiramente categorizadas como aristocracia, oligarquia e democracia. É importante ressaltar que até esse momento não havia uma separação clara entre Estado e governo.

Foi Jean Bodin (1530-1596) quem primeiro observou que essas diferentes “formas de governo de um Estado” não eram o mesmo que três formas de Estado. Diante do problema, ele estabeleceu que a soberania do Estado é una e indivisível e definiu que “o Estado consiste na posse da soberania” (ABBAGNANO, 2000, p. 487). Estava erigida uma fronteira entre governo e Estado.

A atualização mais conhecida do modelo triádico, agora restrito ao governo, foi empreendida por Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu (1689-1755). Montesquieu afirmou que o governo pode ser republicano (um conjunto de democracia e aristocracia), monárquico e despótico.

No mundo contemporâneo, porém, a liberdade e o bem-estar dos cidadãos têm sido relacionados não apenas à forma de governo, mas ao grau de participação que lhes é oferecido: se estabelece a questão da democracia. Vinculada à ideia de participação, a democracia hodierna é a maneira pela qual os cidadãos interferem, em diferentes níveis e graus, na formação da vontade estatal e na modificação de diretrizes políticas e técnicas administrativas.

Primeiramente, foram autores como Locke e Rousseau que debateram o significado do conceito de governo em perspectiva democrática. Considerados os pais da democracia moderna (ou liberal), buscaram defender uma forma de ação e organização governamental que respeitasse a soberania popular.

Atualmente, o debate sobre democracia é fortemente influenciado pela discussão sobre um regime “policrático” oposto ao regime “monocrático”. É na esteira dessa tradição de pensamento que Robert Dahl (1915-2014), inspirado pelas teorias de Maquiavel e James Madison (1751-1836), cunhou o conceito de “poliarquia”. Assim, democracia e República, no mundo moderno, se aproximam pela defesa de uma forma de governo oposta a toda forma de despotismo.

Dahl considerou que “democracia” é um conceito que se aproxima de um ideal e que, por isso, outro termo deveria definir as “formas de democracia” que perseguem esse ideal. Como resultado, cunhou o termo “poliarquia”. Segundo esse autor, a democratização é um processo progressivo de ampliação da competição e da participação política. Logo, a democracia é resultado do cálculo de custos e benefícios feitos por atores políticos em conflito. Com essa premissa, Dahl informava que a democracia se sustenta a partir de um equilíbrio de forças, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais (DAHL, 2015).

A concepção de democracia definida por Dahl é fundamental para as próximas sessões da tese. De acordo com o autor, alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas são:

- 1) a liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos políticos; 5) direitos de líderes políticos de disputarem apoio e votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas e; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2015, p. 27).

Dessa maneira, se um governo segue essa conduta ele cria espaço para que atores sociais possam agir com objetivo de criar e alterar políticas públicas.

Ainda de acordo com esse autor, em *A democracia e seus críticos* (2012), para que um sistema seja plenamente democrático, ele precisa satisfazer pelo menos cinco critérios: 1) participação efetiva; 2) igualdade de voto; 3) entendimento esclarecido; 4) controle do programa de planejamento ou controle da agenda e, por último, 5) o critério da inclusão. Os dois últimos serão analisados com maior esmero, mas sem pretensão de aprofundar o assunto. O que justifica a seleção é a relação deles com a tese. Porém, cabe ressaltar que para o Dahl o mais próximo do ideal de democracia se dá quando todos os 5 critérios são cumpridos.

Por “controle do programa de planejamento ou controle da agenda”, o autor denomina a capacidade dos membros de uma comunidade de decidir as questões que farão parte do planejamento. Também é de responsabilidade do *demos* (comunidade política composta pelo povo/cidadãos) a organização de uma agenda pela sociedade civil, como um mecanismo complementar aos procedimentos tradicionais de representação, assim como são os procedimentos plebiscitários e os modelos deliberativos (LAUTH, 2013, p. 130).

A partir desse critério, Dahl questiona quem faz parte do *demos*? Quem está habilitado a participar? Na *polis* grega, escravos, estrangeiros e mulheres não eram autorizados a participarem, pois não eram cidadãos. Foi durante o século XX que a cidadania, enquanto resultado de processos históricos anteriores, foi expandida para abarcar o maior número possível de pessoas.

Em um texto que também aborda a relação entre Estado e governo, a partir dos conceitos de *república e democracia*, Cicero Araujo (2000) associa primordialmente ao ideal normativo do “plebeísmo” o princípio da extensão da cidadania. Os outros dois ideais normativos enumerados por ele são o “civismo”, como ideal de excelência no exercício da cidadania, e o “pluralismo”, um ideal de tolerância para com os diferentes estilos de vida, crenças religiosas e filosóficas dos cidadãos.

Não cabe apresentar a fundo as distinções entre democracia e república dispostas no texto desde suas origens na Grécia antiga. Interessa observar que os três ideais apresentados por Araujo (2000) são complementares e justificam moralmente o Estado democrático, fundado em dois conjuntos de princípios estruturais: “cidadania” (civismo) e “extensão da cidadania” (primeiramente, plebeísmo; adicionalmente, pluralismo). Como uma espécie de tipos ideais, os três não existem e jamais existiram em estado puro, mas na forma de ideais normativos estão constantemente em tensão.

Sem desconsiderar o pluralismo, mas reconhecendo o predomínio do plebeísmo no âmbito da extensão da cidadania, Araujo (2000) promove uma tensão analítica: em um polo posiciona o civismo, que se caracteriza pela qualidade da participação dos cidadãos e atenta para o “caráter” e a “virtude”; do outro lado, coloca o plebeísmo, que se preocupa com o direito de participar e a expansão desse direito para o maior número possível de cidadãos, na forma de um princípio de franquia da cidadania. Como resultado, infere que a tensão entre esses dois ideais normativos e princípios é a igualdade perante toda e qualquer causa de heterogeneidade, haja vista que o civismo é estabelecido pelo orgulho da homogeneidade, cuja estrutura é abalada pelo plebeísmo.

Logo, o problema da democracia moderna não é apenas estender a cidadania ao maior número possível de pessoas, em condições semelhantes de renda, educação e propriedade. Se assim fosse, o plebeísmo não seria uma questão. O problema está justamente em considerar a heterogeneidade intrínseca às promessas das democracias contemporâneas *versus* a igualdade política.

No caso do civismo, igualdade pressupõe um vínculo, um laço entre os cidadãos que confere um sentido de destino comum. Segundo Araujo (2000), a comunidade política é uma espécie de fraternidade que confere igualdade entre seus membros. Já no plebeísmo a igualdade é reconhecida como um direito, ou seja, por obedecer a regras compulsórias de uma dada comunidade política, o (ex-)súdito – ou seja, o futuro cidadão em processo de conquista da cidadania – passa a ter “direito” de participar igualmente. Logo, esse direito não está relacionado com vínculos de pertencimento primários ou com a qualidade da participação.

Na democracia de massa, com grande número de cidadãos habilitados a participar politicamente, o plebeísmo “passa a dar o tom, e o civismo torna-se uma força normativa subordinada” (ARAUJO, 2000, p. 26). A comunidade política já não pode mais se reunir, seja pelas dimensões geográficas ou pela quantidade de participantes. Para se sustentar é preciso apelar para a *representação*. Nesse momento, a *democracia* torna-se sinônimo de *Estado democrático* e a *comunidade política* não existe mais, é transcendida por impossibilidade de reunião, embora esteja representada no Estado. Entre outros motivos, por isso são mais dramáticos os processos de dissolução do Estado do que as crises de governo – o primeiro supera o segundo.

Há muitas maneiras de compreender a representação delegada pelos governados aos governantes. Em seu sentido mais básico ela foi definida por Hobbes. Segundo o filósofo

inglês, o representante é o “ator” que age no lugar de outro. Essa artificialidade da representação também existe na figura do Estado, que surge para substituir a comunidade política. Por sua vez, a comunidade política existe como autora, fora do Estado, sendo sua *criadora*.

Através dessa concepção de Estado e representação, Araujo (2000) afirma que, em um Estado democrático, a comunidade opera através de direitos políticos estendidos ao máximo, o que permite influenciar as decisões dos representantes. A ordem jurídica, e a constituinte, se tornam os instrumentos que garantem a legitimidade desse Estado. O *governo* passa a ser, por essa ordem, *qualquer ação legal em nome do Estado*, mas jamais sinônimo dele. E quando a comunidade política rejeita o Estado, a constituinte e o governo, surge a revolução.

Por fim, o objetivo desta seção foi apresentar as principais teorias sobre Estado e governo. Através dos autores discutidos especificou-se as diferenças entre cada um desses conceitos. A próxima sessão aborda compreensões de políticas públicas, como produto dos governos, que se diferem do Estado.

Antes da despedida deste tópico, vale reforçar a diferença:

A associação [e dissociação] entre as ideias de governo e Estado é fundamental, pois nas condições gerais da política moderna, a atividade de governo se dá em um marco em alguma medida institucionalizado e regulado por normas jurídicas. Governantes, portanto, governam Estados e, por extensão, o conjunto dos governados. O que define a relação entre “dominantes” e “dominados” e de “governantes” e “governados”, é a sobreexistência da dimensão estatal (LESSA, 2018, p. 420).

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

São muitas as definições de políticas públicas. Segundo Thomas Dye, políticas públicas devem ser consideradas como “*whatever government choose to do or not to do*” (DYE, 1972, p. 2), ou seja, “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

A definição de Dye pode parecer simples demais, mas colabora com a compreensão do tema por abarcar dois elementos: primeiro, ela determina que o agente primário da política pública é um governo. Segundo, os governantes no exercício do governo do Estado decidem fazer ou não fazer algo, ou seja, tomam decisões de modo consciente e intencional.

Também de forma bastante sintética, Lasswell (1988) induz os estudos de políticas públicas por meio da inquietação “quem obtém o quê, quando e como”, ressaltando o aspecto

da política pública como uma ação que gera resultado a partir da satisfação de expectativas e interesses.

William Jenkins (1978, p. 9) definiu política pública como

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos (governantes), e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Essa definição é útil por três motivos: 1) esclarece que o conteúdo de uma política pública compreende a “seleção de objetivos e meios”; 2) demonstra o dinamismo da ação governamental, deixando claro que a política pública é um conjunto de decisões; e, finalmente, 3) apresenta um aspecto de racionalidade, a partir da avaliação acerca da capacidade técnica e política do governo, pois as decisões devem estar “ao alcance” dos governantes.

Nessa perspectiva, segundo Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Pearl, “os governos produzem políticas públicas [e] a política pública é a ação dos governos” (2013, p. 3). Para esses autores, elas resultam de três fatores: 1) um conjunto consciente de decisões inter-relacionadas tomadas pelos governantes; 2) a partir da seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los; e, 3) dentro de uma situação específica em que a ação e a expectativa sobre seus resultados estão ao alcance dos próprios governantes. Fica explícito o diálogo deles com Jenkins.

A partir da definição desses autores é possível compreender as políticas públicas como “processos decisórios”. Análises clássicas para o campo de estudos de políticas públicas são tributárias dessa interpretação. E elas sempre reiteram que, sendo uma decisão, não fazer algo em relação a um problema também é uma forma de fazer política pública.

Ampliando o escopo de definições, Celina Souza afirma que a “formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

A tradição dos estudos de Ciência Política sobre políticas públicas aborda o assunto através da relação entre Estado, governo e sociedade (civil). Tomando como premissa a complexidade do processo decisório envolvido na construção de uma política pública, não é possível se fixar a apenas uma teoria ou uma linha de investigação a respeito do tema. Em diferentes momentos, algumas teorias foram mais relevantes que outras e, na atual

circunstância, a combinação de diferentes perspectivas de análise é fundamental para melhor compreender esse problema.

Uma boa introdução dessa perspectiva foi feita por Theda Skocpol (1985), que aborda diferentes teorias sobre políticas públicas, como o foco das teorias estruturalistas em processos decisórios. Seu trabalho desvela que a discussão sobre políticas públicas é constantemente atravessada pelas teorias sobre Estado, governo e sociedade civil. Além disso, a autora enumera outros fatores analíticos básicos a respeito do “fazer políticas públicas no Estado democrático liberal”, tais quais como: 1) a orientação internacional dos Estados; e 2) as funções domésticas e 3) as possibilidades reais de estruturas governamentais formularem e perseguirem suas próprias políticas (SKOCPOL, 1985, p. 11).

Assim como esses fatores são importantes, a objetividade das ações envolvidas nas políticas públicas também é analisada por Skocpol. Embora as políticas públicas sejam construídas por meio de processos decisórios que envolvem diferentes atores que possuem pertencimento variado, quase sempre elas são tratadas como uma “racionalidade autônoma das ações do Estado”. Para aprofundar o estudo sobre essa perspectiva, a autora atenta para questões como “o interesse capitalista de classe”, “interesse geral da sociedade” ou “o interesse nacional”, que representam a maneira como se compreende as ações daqueles que fazem parte e disputam o Estado. Por outro lado, ele também põe em dúvida a capacidade objetiva do Estado de realizar essas demandas.

Skocpol (1985) dá centralidade à luta de classes do marxismo para afirmar que as principais causas da instabilidade social são as estruturas sociais, as pressões da concorrência internacional, as questões internacionais e as relações de classe.

Diante dessa trajetória analítica, a principal contribuição de Skocpol (1985) reside na afirmação de uma nova racionalidade nas ações do Estado. Mas isso não acontece de maneira puramente objetiva e depende de uma série de fatores, que incluem a viabilidade de determinadas ideias sobre como o Estado endereça problemas sociais (SKOCPOL, 1985, p.15).

Na literatura sobre o tema, cujos autores mais importantes para esta tese foram apresentados, a definição de políticas públicas trata da relação entre atores e instituições pertencentes a diferentes esferas (Estado, governo, sociedade civil), o caráter das suas ações (objetivas ou interessadas), as possibilidades criadas pelas circunstâncias e a viabilidade de determinadas ideias no tempo.

Como um adendo final, a respeito do caráter das ações, as teorias mais recentes sobre agência, como a de Jürgen Habermas e Pierre Bourdieu (1930-2002), questionam o grau de objetividade envolvida nas ações dos atores. Ambos atentam para a complexidade envolvida entre o desejo da ação e sua concretização. Isso não significa dizer que as ações coletivas têm um fim em si mesmas ou que a experiência subjetiva dos atores é mais importante. Essas teorias destacam que as interações e práticas sociais se desenrolam em um contexto sócio-histórico determinado e que elas são o espaço de entrelaçamento entre as dimensões objetivas e subjetivas do universo societário (PINTO, 2013).

Em todas essas teorias o agente não é uma marionete regulada pelo coletivo, mas são indivíduos plenos (criativos, inventivos e com habilidades), capazes de concretizarem suas vontades. A sociedade, enquanto ordem social, é refeita nas ações cotidianas dos indivíduos, desde o nível macro até o micro das relações face a face, como diz Georg Simmel (1858-1918). Os indivíduos interagem criando demandas sociais, endereçando necessidades que aos poucos tornam-se uma necessidade coletiva e atingem esferas com capacidade de alterar a estrutura social. De maneira simples, essas são as definições de agentes e de agência, ou seja, os agentes são os indivíduos e sua prática social. Já a agência pode ser compreendida como a capacidade desses agentes de alterarem as estruturas sociais. E as estruturas sociais não são algo preexistente, impermeável à agência dos agentes, mas se faz em conjunto e reflexivamente com eles.

Por fim, políticas públicas podem ser compreendidas como a relação de agência dos diversos atores sociais sobre a estrutura. A esse respeito, Débora A. Stone (1989) estuda o momento em que um problema social se torna uma política pública. De acordo com a autora, isso acontece quando o fenômeno deixa de ser visto como resultado da natureza, das circunstâncias e passa a ser encarado como resultado da ação humana. Conseqüentemente, os problemas existentes e reais também podem ser evitados e isso, novamente, justifica a criação e implementação de políticas públicas. Ao final, ainda permanece válido o conceito de Dye (1972).

3.3.1 Teorias sobre a formulação de políticas públicas

Nas seções anteriores, foram discutidos conceitos importantes para compreender o que são políticas públicas. Significados atribuídos ao Estado e ao governo foram apresentados para que as teorias sobre políticas públicas ficassem mais claras. O objetivo das

teorias sobre políticas públicas é o de compreender como os atores (governantes e governados; individuais e coletivos) afetam a política, ou seja, o *policy making* e o *policy change*. A seguir, apresento algumas das principais teorias sobre a formulação das políticas públicas.

Graham Allison (1999), um dos autores pioneiros na tentativa de explicar o ambiente político vivido por um governo em nível nacional, advoga que há três modelos conceituais que explicam a formulação de políticas públicas: ação racional, teoria das organizações e política de governo.

O primeiro modelo é o da *ação racional*. Nesse tipo de análise, conceitos como metas e objetivos devem ser explorados a partir da suposição de que existe um governo unitário e protagonista da ação. Assim, o governo é tomado como um ator racional e a agenda governamental e de decisão se inserem nesse ambiente. A pergunta pertinente nesse contexto é: quais as razões das escolhas feitas pelo governo? Sabe-se que este sempre procura valorizar seus objetivos e agir tendo como referência ameaças e oportunidades.

Para a análise em questão, tal como proposto por Charles Lindblom (1981), é importante indagar se o governo está buscando 1) maximizar o seu poder; 2) minimizar as ameaças, e 3) agir estrategicamente para garantir a sua sobrevivência. Ou seja, para Lindblom vale a lei básica da Ciência Política, pela qual os governos sempre buscam se manter no poder.

Segundo Allison (1999), um modelo alternativo a esse se baseia na *teoria das organizações*. Nesse caso, o governo é visto como uma organização que possui lógica, capacidades, culturas e procedimentos que influenciam suas decisões. O que o modelo anterior caracterizava como atos e escolhas para a formulação de políticas públicas são agora pensados como resultados (*outputs*) de uma organização, que funciona segundo um padrão de comportamento, respeitando regras sociais, legais e econômicas. O foco desse segundo modelo está em saber quais são os componentes da referida organização (o governo) e quais suas funções. Também interessa conhecer de que maneira essas organizações obtêm informações relevantes, assim como, a partir das informações coletadas, a saber o modo pelo qual os governos definem as políticas públicas. Em outras palavras, o conjunto de opções não depende somente da escolha racional do ator e em algumas situações essa escolha tampouco é relevante. Mais do que isso, é o *modus operandi* da organização que irá apresentar as possibilidades viáveis, sendo, no caso das políticas públicas, o governo em seu exercício administrativo do Estado.

Por fim, o terceiro modelo apresentado refere-se à *política de governo* de modo mais explícito, compreendida como negociação. Nesse caso, as políticas públicas não são fruto de escolha racional ou de resultados do governo como uma organização social, mas sim de barganhas (*bargaining*) entre os governantes e os atores sociais envolvidos em determinado assunto.

Nesse terceiro modelo, Alisson (1999) enfatiza o mundo da negociação política. O foco de análise está no mapeamento dos atores envolvidos, em seu desempenho, nos fatores que influenciam sua percepção e na leitura dos procedimentos de acesso ao governo. Assim, a análise atesta que a ação do governo é consequência da negociação com os atores envolvidos numa situação específica. Não existe o ator unitário (primeiro modelo), mas sim muitos atores fazendo parte do jogo. Dessa forma, a decisão governamental é resultante de um processo político de negociação.

Graham Allison (1999) defende que não há dominância de um modelo sobre o outro, mas que os três modelos são complementares. O primeiro fixa o contexto mais amplo dos interesses dos governantes no jogo político, os grandes padrões nacionais e suas imagens compartilhadas. Dentro desse contexto, o segundo modelo ilumina as rotinas organizacionais que produzem as informações, opções e ações. Já o terceiro modelo foca nas disputas de interesses entre aqueles que constituem um governo *versus* os demais atores políticos e sociais da sociedade. As políticas públicas seriam elaboradas como a ação complementar desses três modelos, que se convertem em vetores de forças, não necessariamente contrapostos.

Portanto, cada um fornece elementos, ou vetores, que determinam a formulação das políticas públicas: a ação dos governos dedicada a maximizar sua vontade de permanecer no poder (escolha racional), as regras e condicionantes sociais dos governos (teoria das organizações) e a negociação política com os atores da sociedade (teoria de política governamental).

Da simbiose entre os modelos da teoria das organizações e da política governamental surgiu um outro modelo influente no debate bibliográfico: o modelo de políticas burocráticas de tomada de decisão (*bureaucratic politics model of decision making*). Para explicá-lo, Jerel Rosati (1981), um dos principais autores sobre o papel presidencial na feitura de políticas públicas, refere-se à existência de quatro pressupostos.

O primeiro pressuposto diz respeito à variedade de opiniões no poder executivo sobre um mesmo tema. Essas opiniões refletem diferentes metas e objetivos dos indivíduos

e organizações que compõem um governo que, por sua vez, caracteriza-se por ser um órgão depositário de conflitos e divergências – o que remete a Poulantzás.

O segundo pressuposto relaciona-se à ausência de supremacia de qualquer indivíduo ou organização dentro do governo, incluindo o presidente da República. Segundo Rosati (1981), não é possível ignorar a força do presidente da República, provavelmente o ator mais poderoso do jogo político, contudo, ainda assim, o presidente não deixa de ser um entre tantos outros participantes.

O terceiro pressuposto relaciona-se às demandas por negociação: nos governos, em geral, a decisão final sobre a elaboração e implementação de uma política pública é a resultante de um processo de negociação envolvendo vários participantes. Por decorrência, portanto, as escolhas realizadas não são, possivelmente, as melhores soluções para os problemas existentes, mas sim um desejo de ação constrangido por compromissos e negociações.

Por fim, o quarto pressuposto do modelo de políticas burocráticas de tomada de decisão trata do intervalo (*gap*) existente entre o momento de elaboração de uma política e a sua implantação. A consequência desse fato é a variação entre o que foi decidido e o que é implantado. Para Cássio Luiz de França, no trabalho de Rosati, “o fato da decisão a ser tomada ser resultante de compromissos e negociações, assim como a distância observada entre o que se decide e o que se implementa, atentam para a lógica de negociação e para a dinâmica do processo de tomada de decisão” (2007, p. 41).

França (2007) também evidencia que os componentes de compromisso e negociação do ciclo da política pública, anterior à decisão propriamente dita, também foram analisados por Charles Lindblom.

Em *O processo de decisão política* (1981), Lindblom defende que o *processo decisório* é um *processo interativo e complexo*, sem começo ou fim. Assim, os governantes fazem uso de diferentes mecanismos para levar determinado tema para a agenda de decisão, com o intuito de elaborar políticas públicas. Entre eles, destacam-se 1) a persuasão; 2) o intercâmbio; 3) a ameaça; 4) a pressão pública e 5) a autoridade. Cada um desses instrumentos será utilizado para controlar os fluxos de informações e de pessoas ou o jogo do poder.

Dessa maneira, (1) a persuasão está vinculada ao poder de convencimento que um ator exerce sobre outro. O (2) intercâmbio é a relação de reciprocidade, na qual se busca

estabelecer (e cobrar) a manutenção de uma relação de “ganha-ganha” como troca explícita de favores. Já a (3) ameaça é a manipulação de penalidades ou a retirada de benefícios.

A (5) pressão pública é o constrangimento exercido para desencadear um processo de tomada de decisão por diversas formas. E enfim, (6) a autoridade é o mecanismo em que um ator governamental busca induzir a aceitação de uma política pública por meio da força, de uma posição de poder ou de um determinado regramento. É graças a esses mecanismos de controle no jogo do poder que “os atores envolvidos se inclinam em direção às políticas públicas de sua preferência ou necessidade”. (LINDBLUM, 1981, p. 49).

Esses estudos de referência sobre políticas públicas se dedicam a compreender os mecanismos que tornam um problema social uma ação de governo. E nisso eles são muito úteis. No entanto, pelo fato de o Plano Nacional de Educação ser uma demanda constitucional, seu ciclo é marcadamente diferente de uma política pública normal – por esse motivo, não produzi uma extensa revisão bibliográfica sobre o ciclo de políticas públicas.

Em linhas gerais, há uma predominância na literatura especializada de que os estágios de uma política pública são: 1) reconhecimento ou escolha do(s) problema(s); 2) propostas para solucioná-lo(s); 3) escolha da(s) solução(ões); 4) implementação da(s) solução(ões); 5) monitoramento do(s) processo(s) de gestão; e 6) análise dos resultado(s) e avaliação.

No caso do PNE 2014-2024, *grosso modo*, as etapas foram outras. 1) deliberação da Conae-2010; 2) texto do governo (PL 8.035/2010) – que não considerou as contribuições da Conae; 3) “emendamento” ao texto do governo, com liderança da sociedade civil em interlocução com parlamentares do Congresso Nacional; 4) definição do custo do PNE; 5) negociação; 6) deliberação parlamentar em duas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal); e 7) sanção presidencial.

Sobre as discrepâncias, em estudo dedicado ao Plano Plurianual, José Celso Cardoso Junior e Eugênio A. Vilela dos Santos (2018, p. 337) já tinham encontrado problema equivalente. Ocorre que há momentos em que a teoria não cabe na realidade. Não se trata de demérito, pelo contrário, é apenas uma necessidade natural de atualização.

4 O FENÔMENO DE DESCUMPRIMENTO DO PNE

4.1 DEFINIÇÕES PRÉVIAS

Antes de enveredar pela análise de descumprimento do plano, é preciso estabelecer algumas definições prévias que sejam capazes de determinar um ponto de partida comum e facilitar a leitura.

4.1.1 Os campos de atores da área de educação

No senso comum, a educação tem sido tratada como uma área que contempla duas promessas: (1) no âmbito individual é a garantia de uma vida melhor; e (2) no âmbito social e político, é um fator para o desenvolvimento econômico.

Embora essas duas assertivas sejam apostas e, assim, careçam de base empírica, elas estão fortemente estabelecidas no imaginário social. Por esse motivo, as pessoas, organizações e movimentos que atuam na área são tratados como altruístas e promotores do bem-comum, em uma visão bastante ingênua da realidade objetiva.

Concretamente, a ideia da educação como portadora de uma missão em prol do bem-comum enevoa as dificuldades enfrentadas pelas próprias políticas públicas educacionais, cuja questão mais evidente é o subfinanciamento – o que, por si só, é um impeditivo prático e estrutural à consagração do direito à educação.

Desse modo, embora a educação tenha se tornado uma questão valorizada pelo senso comum, sobre ela recaem tensões que estão centradas, essencialmente, pela disputa do fundo público, nos termos apresentados por Francisco de Oliveira (1998; 2018a).

Como foi visto, no capítulo anterior optei pela interpretação do Estado como condensação da luta de classes. Na prática, reivindiquei filiação a uma importante tradição das Ciências Sociais brasileiras cujo melhor expoente é o próprio Francisco Oliveira supracitado (QUERIDO; BRAGA, 2018, p. 15).

No entanto, o conceito *poulantziano* resulta em dois problemas interdependentes e práticos: hodiernamente “o que são classes sociais” e “quais são as classes sociais” hoje? E essa não é uma resposta simples.

Como já foi dito, “classe social” é um dos conceitos mais difíceis da Sociologia, cuja força explicativa o fez ser incorporado à linguagem comum.

Para ser uma “classe social”, é preciso ter: (1) uma posição na produção; (2) uma ideologia específica; (3) um projeto de poder; e, enfim, – o mais difícil – (4) uma experiência de classe. Esses quatro requisitos exigidos pela melhor teoria social são muito difíceis de serem correspondidos em uma sociedade de massas, como a brasileira.

Sobre o assunto, Francisco de Oliveira (1998, p. 89) afirma:

As classes sociais podem ser entendidas tais como Marx as pensou, sob a condição de que se faça uma pesquisa empírica que atualize seu estudo. Quando Marx trabalhou os conceitos à base evidentemente de sua experiência histórica - o que não quer dizer que o que Marx teoriza seja algo que se possa reduzir à pura experiência empírica, senão não teria ganho o estatuto e a força explicativa que ganhou -, a relação entre as classes tinha muito a aparência de um conflito privado. A partir dos anos 1930, o conflito extrapola os marcos daquilo que se poderia dizer que ficava restrito ao espaço da esfera burguesa, segundo uma abordagem habermasiana ou mesmo weberiana. O próprio conflito interburguês assumiu proporções tais que acarretaram o seu deslocamento do terreno do privado para o público. Portanto, não é propriamente uma transformação das classes, mas um fenômeno devido ao próprio conflito entre elas. A crise de 1930 foi a evidência mais eloquente desse deslocamento do terreno do privado para o público. Naquele momento, a esfera do privado revelou-se insuficiente para de alguma maneira processar o conflito na sociedade burguesa. É por isso que, de certa forma, as classes aparecem como se não tivessem recortes, como – o que a sociologia americana disse de forma fácil e banal – se o operariado americano fosse classe média, medido pelos índices de consumo. Na verdade, é possível continuar a pensar que o conceito de classe é válido, à condição de fazer esse novo percurso que tentei fazer.

Diante dessa dificuldade, mas sem negar a contribuição marxista e a teoria marxiana, proponho uma categorização da área de educação no Brasil com base em dois campos típicos ideais: o *campo do direito à educação* e o *campo do direito à aprendizagem*.

Essa classificação surgiu da experiência empírica e o tema foi introduzido rapidamente no artigo “Contra a barbárie, o direito à educação” (CARA, 2019), publicado no livro *Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar* (CÁSSIO, 2019).

4.1.2 Descrição do campo do direito à educação

O campo do direito à educação é tradicional no Brasil. Sua primeira manifestação foi o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, assinado por 26 educadores, sendo que boa parte do grupo era composta por reformadores educacionais da década de 1920. A reivindicação de um Plano Nacional de Educação surge aí, ainda que com roupagem distinta da atual.

A manifestação pública seguinte veio à tona em 1959, com o *Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados*, que tanto representa uma reafirmação do *Manifesto* de 1932 quanto dá uma resposta a tentativas privatistas.

Redigido novamente por Fernando de Azevedo, contou com 189 assinaturas, entre as quais as de Anísio Teixeira, Antônio Cândido, Caio Prado Júnior, Celso de Rui Beisiegel, Cecília Meirelles, César Lattes, Darci Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, José Arthur Giannotti, José Mário Pires Azanha, Ruth Cardoso, Sérgio Buarque de Holanda, entre outros.

Devedor do ideário liberal definido no *Manifesto* de 1932, o *Mais uma vez convocados* se posicionou contra duas ameaças: (1) o discurso da Igreja Católica sobre a “liberdade de ensino” e (2) os planos da rede privada de receber recursos públicos para ofertar educação. É importante reiterar que esse último manifesto prosseguiu reafirmando a educação como direito, bem público e dever do Estado. Nele reaparece a proposta dos pioneiros de 1932, de uma escola pública, laica, obrigatória e gratuita.

O terceiro capítulo do *campo do direito à educação* foi a Campanha em Defesa da Escola Pública, de 1960, liderada por Florestan Fernandes. Essa iniciativa levou o sociólogo a percorrer o país e legou o livro *Educação e sociedade no Brasil* (1966), compilando uma série de artigos sobre a questão educacional.

Diante de um país cuja educação é marcadamente elitizada, esse campo só ganha experiência concretamente popular com a contribuição de Paulo Freire, especialmente a partir da experiência de alfabetização de adultos em Angicos, em 1962.

Após o inverno ditatorial, como consequência das lutas pela redemocratização, foi sendo articulado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), lançado oficialmente em Brasília, em 9 de abril de 1987. Ele surgiu por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. “O Fórum dos anos 80 surge, inicialmente, para reivindicar um projeto para a educação, como um todo e não apenas para a escola (embora esta, na modalidade pública, seja o centro principal de suas atenções)” (GOHN, 2001, p. 78).

Nos primórdios, o nome do FNDEP era Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Sob essa alcunha, ele foi lançado na mesma semana do início da Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte da Constituinte, na primeira fase da Assembleia Nacional Constituinte – o que demonstra o investimento na via institucional de disputa de poder.

Em 1998, após incidir sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – sancionada em 1996 como Lei 9.394/1996 –, o FNDEP elabora o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, convertido em Projeto de Lei por iniciativa do deputado federal Ivan Valente, naquela época filiado ao PT-SP (hoje pertencente ao PSOL-SP).

Como se sabe, o PNE1 entrou em vigor como Lei 10.721/2001 e, tal como ocorreu com a LDB, novamente a posição do governo FHC foi predominante.

Embora tenha sido amplamente vitorioso no processo constituinte, a bibliografia considera que o FNDEP viveu *experiências de derrota* (KOWARICK, 2002) em sua incidência nas duas leis supracitadas. Contudo, é muito difícil vencer politicamente em um contexto de ampla hegemonia parlamentar do Poder Executivo, tal como ocorreu na presidência de FHC (1995-2002).

Porém, não foram as derrotas que desestruturaram o FNDEP. Ao contrário, foi a experiência de poder do governo Lula quem cindiu a coalização, liderada por sindicatos e entidades acadêmicas dedicadas às políticas educacionais.

Com o fim do FNDEP, *novos personagens entraram em cena* – fazendo uso do título do livro de Eder Sader (1988) –, sendo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação o principal deles. Nas palavras da própria entidade, segundo seu site:

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. A missão da Campanha é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil (CNDE, 2019).

Já segundo Paulo de Sena Martins, a Campanha³⁹ é

³⁹ A governança da Campanha Nacional pelo Direito à Educação é realizada pela coordenação geral e por seu Comitê Diretivo, hoje composto por 10 entidades, todas do campo do direito à educação ou com fortes laços com ele, como será visto a seguir: Ação Educativa, ActionAid Brasil, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca-CE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

rede de políticas públicas, ou uma rede de redes para a qual confluem ideias e propostas de participantes de comunidades epistêmicas [...], entidades sindicais (CNTE), entidades de gestores (Undime). A partir de 2002, a Campanha atuou mais diretamente na luta pelo cumprimento da Lei do Fundef e manteve permanentemente a bandeira da adoção do custo-aluno-qualidade como parâmetro para o financiamento da educação. Seu papel seria decisivo para a mudança da qualidade de mobilização no processo de discussão do Fundeb, assim como para a aprovação da lei que resultou na destinação de recursos do petróleo para a educação e para qualificar os debates acerca do plano nacional de educação para o próximo decênio (MARTINS, 2014a, p. 23)

O campo do direito à educação é amplo, plural e possui forças conflituosas, embora atuem em conjunto em questões centrais da educação ou da sociedade.⁴⁰ É tributário de Anísio Teixeira, Paulo Freire e Florestan Fernandes. Em termos pedagógicos, se alimenta também da pedagogia histórico-crítica de Demerval Saviani.⁴¹

Contudo, pela própria listagem do parágrafo acima – considerando que há divergências explícitas entre alguns autores –, fica evidente que não se trata de um campo consensual. Há disputas contínuas, mas os seis pontos de consenso dão amálgama e solidez a essa categoria.

O primeiro é a *defesa da educação universal, pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada*⁴² para todas e todos, da creche ao ensino médio, da educação básica à educação superior. O segundo é a determinação do *dever do Estado na oferta da Educação*. Terceiro, a *finalidade da educação é a formação integral de homens e mulheres* (PARO, 2012), *para que sejam capazes de ler o mundo e se emancipar* (FREIRE, 2005). Quarto, integralmente, é prioritária a *luta pelo financiamento adequado das políticas públicas educacionais com a destinação de recursos públicos exclusivamente para escolas públicas*. Quinto, *os profissionais da educação devem ser valorizados*. E, sexto, *a gestão da educação deve ser democrática*.

Ou seja, é um campo que permite tanto a realização plena da missão da educativa consagrada pelo art. 205 da Carta Magna – isto é: o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988) – quanto se preocupa com os princípios constitucionais do ensino inscritos no art. 206.

⁴⁰ O campo foi unânime na defesa do mandato presidencial de Dilma Rousseff, quando ocorreu o processo de *impeachment*.

⁴¹ Darci Ribeiro faria parte do grupo, mas a atuação questionável na relatoria da LDB constrange sua participação no time.

⁴² A qualidade socialmente referenciada é pautada pela consideração de (1) fatores socioeconômicos da comunidade escolar e do entorno da escola; (2) fatores socioculturais, em especial a escolaridade das famílias; (3) financiamento adequado; e (4) compromisso dos gestores com a educação democrática. Baseado em Mara Abádia da Silva (2009).

4.1.2.1 As forças do campo do direito à educação

Considerando as divergências existentes no campo do direito à educação é possível listar três grandes forças que o compõe: a petista, a ortodoxa e a programática.

As duas primeiras, a petista e a ortodoxa, se separaram definitivamente a partir da traumática experiência de rompimento do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública devido a divergências de avaliação sobre o primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006).

4.1.2.2 Diferenças e aproximações entre petistas, ortodoxos e programáticos

Não há dúvida de que os petistas são defensores convictos do direito à educação, tanto por seu tamanho quanto por justificar decisões tomadas nas gestões de Lula e de Dilma contrárias às posições históricas do campo⁴³, e acabam conformando uma força própria. Nenhuma força política passa incólume pela experiência de governo que, antes de tudo, é desejável alcançar.

Já os ortodoxos desconfiam das esferas e apostas institucionais, sendo céticos em relação ao Estado. Compreendendo-no – essencialmente – como o “comitê de negócios da burguesia”, conforme a tradição marxista-engelsiana. Para seus críticos, sofrem da “fetichização da autonomia”, conforme conceitualização de Hellman.

Por último, os programáticos se diferem dos petistas por discordar da justificação e contemporização de decisões e políticas de governo do lulismo, que são incongruentes com o programa do direito à educação, tal como ocorre com os petistas. Não obstante, não se negam a fazer a luta institucional, diferenciando-se dos ortodoxos. Por acreditar nessa via, acumularam importantes vitórias no parlamento.

4.1.3 Descrição do campo do direito à aprendizagem

Sociologicamente, a melhor categoria é aquela que parte da legitimação discursiva de seus atores.

⁴³ Como a defesa de parcerias público-privadas para expansão do ensino – tais como: o conveniamento de creches, o ProUni e o Fies – ou do estabelecimento de práticas gerencialistas a partir de instrumentos pautados em avaliação de larga escala, como o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

No início do processo de tramitação do PNE2, Priscila Cruz, do Todos pela Educação, em artigo disponível no portal da Câmara dos Deputados, escreveu: “**Urge, assim, a necessidade de uma tramitação responsável do PNE [...] para a garantia do direito à aprendizagem de cada criança e de cada jovem, para que os recursos do setor sejam [...] bem geridos**” (CRUZ, 2011, grifos nossos).

Normalmente designado por *reformadores empresariais*⁴⁴, esse campo é liderado por um conjunto amplo de organizações nascidas de empresas ou sustentadas por empresários.

No entanto, embora haja vínculo explícito com a prática e a lógica empresarial e o termo supracitado seja bastante usado, a designação é rejeitada pelo grupo: ocorre que nem todos que ocupam esse conjunto universo são empresários ou estão a serviço deles. Uma nomenclatura mais adequada seria *reformadores da razão mercantil*, por ser preciso; porém, a designação seria novamente rejeitada pelos membros do campo, diminuindo a força da categoria.

Diferentemente, o termo *direito à aprendizagem* é utilizado pelo grupo como estratégia de distinção em relação aos defensores do direito à educação. Para comprovar o argumento, em publicação coeditada com o Todos pela Educação e o Instituto Inspirare, intitulada *Juventudes pela educação: propostas para fortalecer a participação das juventudes* (2018), o Instituto Unibanco se apresenta reivindicando o *direito de aprender* como pauta.

Criado em 1982, o Instituto Unibanco – uma das instituições responsáveis pelo investimento social privado do Itaú Unibanco – é uma organização que atua para a melhoria da educação pública no Brasil. O instituto dedica-se a elaborar e implementar soluções de gestão – na rede de ensino, na escola e na sala de aula – comprometidas com a capacidade efetiva das escolas públicas de garantir o *direito à aprendizagem* de todos os estudantes (TPE; INSTITUTO UNIBANCO; INSTITUTO INSPIRARE, 2018, *online*).

Na mesma linha, em entrevista concedida ao Todos pela Educação, David Evans – economista do Banco Mundial⁴⁵ – recomenda um receituário para fazer avançar a educação no Brasil:

- Basear suas reformas em evidências para conseguir intervir de maneira adequada;
- Observar oportunidades para mudanças estratégicas, com indicadores e informação pública para que a sociedade possa cobrar o **direito de aprender**;

⁴⁴ Termo estabelecido na gramática das políticas educacionais por Luiz Carlos de Freiras.

⁴⁵ Entre os organismos internacionais do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial é o mais convicto promotor do *direito à aprendizagem* no mundo. Jamais ele tratou, concretamente, do *direito à educação*.

- **Criar coalizões e incentivos, onde governos trabalhem com setores da sociedade em prol da aprendizagem;**
- E priorizar a inovação e a adaptação, transformando práticas reconhecidas para as necessidades locais dos sistemas de ensino. (TPE, 2018, grifos nossos).

De forma hábil, esse campo de instituições e pessoas opera uma clara *redução do direito à educação* restringindo-o à *aprendizagem*. E essa é uma operação estratégica porque tanto o mantém inscrito na gramática dos direitos como também faz com que ele reivindique para si próprio a primazia (ou exclusividade) na realização de um objetivo primordial da educação: o aprendizado dos alunos.

Porém, é preciso dizer que se trata de um aprendizado reduzido, despreocupado em formar integralmente mulheres e homens para serem sujeitos de sua própria história – como exige o *campo do direito à educação*. Ocorre que essa formação (ou *bildung*) é considerada “onerosa” para o mundo empresarial. Ela exige condições de oferta do ensino e profissionais da educação bem-remunerados, além de um currículo condizente. Ela é arriscada, pois demanda escolas e sistemas públicos de educação geridos democraticamente – e isso pode ser incontrolável. Dito de modo direto, a *narrativa do direito à aprendizagem* é uma forma alegórica de justificar uma posição aparentemente amena e altruísta na disputa pelo fundo público.

Por detrás dos discursos com olhos marejados e vozes embargadas, há o objetivo de controlar o jogo em que se dá o dispêndio de recursos. A pergunta é: quem tem coragem de negar mais recursos para a educação? Se o Estado tem que “pagar” pela escolarização das crianças, adolescentes e jovens – e a depender do modelo econômico, isso é interessante para o capitalismo –, o mundo empresarial prefere que isso ocorra do modo mais eficiente possível, a partir de sua perspectiva: o mínimo recurso despendido para formar o máximo de pessoas capazes de atender suas necessidades. Fica revelada a funcionalidade das avaliações de larga que, não à toa, são promovidas internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴⁶ – também chamada de clube dos

⁴⁶ A OCDE é uma organização internacional composta por 36 países que estabelece uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A maioria dos membros da OCDE é composta por economias com indicadores positivos elevados, como PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ou seja, são considerados países desenvolvidos. A OCDE teve origem em 1948 com o intuito de ajudar a gerir o Plano Marshall, dedicado a reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, a sua filiação foi estendida a Estados nacionais não europeus. Jair Messias Bolsonaro quer integrar o clube, ingresso que tinha sido rejeito por Lula, Dilma e até FHC, quando a OCDE convidou nosso país. Hoje, a situação é outra.

países ricos – e não pela Unesco⁴⁷, cujo mandato na ONU é promover a educação, a cultura e a ciência. Sinteticamente, o predomínio da OCDE sobre o tema ressalta a função econômica da educação, dando-lhe uma medida.

O “Programme for International Student Assessment” (PISA) da OCDE – em tradução livre: “Programa Internacional de Avaliação de Estudantes” – tem, na prática, o objetivo sistêmico de estabelecer um denominador comum e regulado para o dispêndio dos recursos públicos: ao definir o que se avalia (leitura, matemática e ciências), desvenda-se como alcançar resultados, determinando o quanto custa a operação.

Ainda assim, entra ano e sai ano, e todas edições do “Education at a Glance” – em tradução livre: “Olhar sobre a Educação” – que abordam o caso brasileiro, afirmam: o país investe pouco em educação básica. E essa insuficiência na destinação de recursos se manifesta sob diversos aspectos, cujos principais são: (1) baixa remuneração de professores e (2) investimento por aluno ao ano escasso.

Não obstante, como o mundo é mais difícil de interpretar do que algumas certezas impostas ao papel, é preciso considerar que a OCDE é uma organização complexa, mas funcional.

Quando Friedrich Hayek (1899-1992), três anos após publicar *O caminho da servidão* (2010), reuniu em 1947 um seleto grupo de “adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do New Deal norte-americano” – como sintetiza Perry Anderson (1995, p. 9) –, nascia o *neoliberalismo* com o objetivo de suplantando dois adversários essenciais: o sistema soviético e a social-democracia⁴⁸.

Nesse sentido, “A mensagem de Hayek é drástica: “apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna” (ANDERSON, 1995, p. 9).

Hayek e seu grupo, cujas mais conhecidas faces são Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi e

⁴⁷ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. A UNESCO que deveria promover, inquestionavelmente, o *direito à educação* está se deixando levar pelo “canto das sereias” do *direito à aprendizagem*. Para observar isso basta ler a Agenda 2030, um conjunto de compromissos globais para a educação. Se não fosse a incidência da Campanha Global pela Educação, fundada – entre muitos outros – pela CNDE, muito teria sido perdido.

⁴⁸ Nas minhas palavras, o sistema soviético se constituiu como uma alternativa insuficiente e ruim ao capitalismo, ainda que corajosa. Já a social-democracia pretendeu civilizar o sistema capitalista. Hoje parece plausível dizer que os dois fracassaram, mas ninguém minimamente rigoroso pode cravar que esse jogo está vencido, irrevogavelmente, pelo neoliberalismo.

Salvador de Madriaga, defendiam reformas fiscais imprescindíveis “para incentivar agentes econômicos”⁴⁹ (ANDERSON, 1995, p. 11).

Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam [na visão dos neoliberais] tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado (ANDERSON, 1995, p. 11).

No momento em que os neoliberais se lançavam a destruir programaticamente aqueles que impunham limites civilizatórios à “mão invisível” (SMITH, 2013) – ou seja, os social-democratas –, a OCDE permanecia tributária ao pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946), que orientou a própria criação do órgão – tal como ocorreu com o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁵⁰.

Porém, desde os anos 1980, quase nada há de keynesianismo na OCDE. No âmbito da educação, o que há de mais desenvolvimentista é a interpretação redutora dessa como fator de *capital humano*, por inspiração *neoclássica*. Nesse sentido, Dirk Stederoth, sobre o caso alemão e europeu, escreve:

A esse respeito, o relatório da OCDE *Education at a Glance* (2008) formula abertamente qual deveria ser o foco [da educação]: “Uma tarefa principal dos sistemas educativos consiste em providenciar ao mercado de trabalho tantas e tão diferenciadas competências quantas os empresários precisam”. Além disso – e embora de origens diferentes na economia e no discurso da formação – os conceitos de capital humano e de concepções de competência revelam essenciais “afinidades eletivas” [...]. Tendo-se presente que o Ministério Federal de Educação e Pesquisa (BMFT) [alemão] não está apoiando somente grandes programas com foco no desenvolvimento de modelos de competência, mas, igualmente, *workshops* sobre “Educação como bem de investimento”, reforça-se o fato de os indicadores sobre “a dignidade humana e o desenvolvimento livre da personalidade” não serem o objetivo principal da educação, se não o estabelecimento mais ajustado possível das empresas com o respectivo capital humano. Isso se evidencia também na saudação do representante do BMFT, Herber Diehl, por ocasião do mencionado *workshop*: “Todos nós sabemos: a reivindicação de Lisboa [- do tratado de Lisboa, que reforma a União Europeia -] de transformar a Europa no espaço econômico e

⁴⁹ Qualquer semelhança com o pensamento econômico atualmente predominante no Brasil não é mera coincidência.

⁵⁰ No nascimento, o vínculo do FMI com o keynesianismo é claro. O “Plano Keynes”, de 1943, visava ao estabelecimento de uma autoridade monetária internacional. Embora tenha sido rejeitado de início, a proposta foi parcialmente adotada em 1944 na Conferência de Bretton Woods (Nova Hampshire, EUA) da qual Keynes participou como líder na delegação britânica. As conferências de Bretton Woods definiram o Sistema Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional e estabeleceram, em julho de 1944, as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. O sistema Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo regular as relações monetárias entre Nações-Estado independentes. O FMI é a organização internacional criada por esse evento. O objetivo inicial era ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial. Atualmente, de todos os Estados-membro da ONU, apenas Coreia do Norte, Cuba, Liechtenstein, Andorra, Mônaco e Tuvalu não integram o órgão. Desde o *thatcherismo*, o FMI está mais próximo de Hayek e Friedman do que de Keynes.

científico mais apto a concorrer em nível mundial só poderá ser cumprida se colocarmos os recursos humanos, hoje e futuramente necessários, à disposição para o desenvolvimento de nossa economia e sociedade” (STEDEROTH, 2019, p. 127-128).

Sob os auspícios programáticos da OCDE, o *direito à aprendizagem* manifesta dois elementos interdependentes para regular o dispêndio eficiente do recurso público: (1) prover trabalhadores formados – na perspectiva de serem trabalhadores úteis; (2) realizar essa formação ao menor custo possível. Portanto, trata-se de uma dupla utilidade.

Considerando a funcionalidade sistêmica da educação segundo essa perspectiva, é pacífico observar que países industrializados ou em processo de franca industrialização têm tido desempenho melhor no PISA. Em 2015, entre os 10 mais bem colocados em matemática, os 7 primeiros são países asiáticos ou regiões chinesas, pela ordem: Singapura, Hong Kong (China), Macau (China), Taiwan, Japão, China e Coreia do Sul. Os outros 3 são países desenvolvidos do Norte: Suíça, Estônia e Canadá. Em Ciências ficou Singapura, Japão, Estônia, Taiwan, Finlândia, Macau, Canadá, Vietnam, Hong Kong e China. Por último, em leitura, os 10 melhores foram: Singapura, Hong Kong, Canadá, Finlândia, Irlanda, Estônia, Coreia do Sul, Japão, Noruega e Nova Zelândia.

Observa-se que entre os asiáticos todos são regimes autoritários ou conservadores (Japão e Coreia do Sul), especialmente os *recém-emergentes* do capitalismo global. Ocorre que o desenvolvimento capitalista prescinde da democracia, como ensina o *caminho prussiano*, o atual *exemplo chinês*, o *Estado Novo varguista* (1937-1946)⁵¹ ou, até mesmo, a *ditadura civil-militar-empresarial* (1964-1985)⁵² do Brasil. A democracia liberal só é um esteio capitalista quando a representação é um bom negócio, ou quando já não se pode abdicar dela.

Voltando à questão educativa, o ponto que precisa ser enfatizado aqui é: ter estudantes com bom desempenho em avaliações de larga escala nada tem a ver com boa educação. Embora o ditado ensine que “quem pode mais, pode menos” – e países com bons sistemas educacionais têm demonstrado força no PISA, cujo exemplo mais claro é a

⁵¹ Em que pese o fato de ter sido uma ditadura, não há nenhuma experiência tão modernizante no Brasil quanto foi a Era Vargas. A tal ponto que o objetivo neoliberal da presidência de FHC era destruir o “estado varguista”, como muitas vezes o ex-príncipe dos sociólogos falou. Porém, ele não foi capaz de liquidar a fatura, graças à resistência imposta pelas forças progressistas. Isso está sendo possível apenas em anos recentes, a partir do *ultraliberalismo reacionário* de Temer e Bolsonaro. Eles têm conseguido avançar na destruição do varguismo para prejuízo ao povo brasileiro. E poucos têm resistido.

⁵² Desenvolvimento capitalista não é algo bom em si e, inegavelmente, o Regime Militar foi um período industrializante. Porém, tão industrializante quanto concentrador de renda. E, mais do que tudo, foi um momento extremamente injusto e violento de nossa história.

Finlândia – escolas cívico-militares que pululam pelo Brasil afora também podem desempenhar um bom papel nas provas padronizadas: nada impede que um aluno treinado em uma sala de aula intimidadora possa responder bem os testes. Ao contrário, essa é a tendência. Impossível é cravar que, sob esse modelo de ensino, ele será feliz ou se terá capacidade de resolver problemas complexos. Ademais e, principalmente, o que está em risco é o exercício pleno de sua cidadania – objetivo ulterior da educação.

Portanto, tomando como mais enfático exemplo a via autoritária asiática, o *direito à aprendizagem* não é obstruído por práticas pedagógicas essencialmente agressivas e coercitivas. Ao contrário, ele pode ser favorecido por elas.

E isso explica o porquê de seu campo no Brasil não se opor explicitamente a propostas ultrarreacionárias como a “educação domiciliar” ou o “Escola ‘sem’ Partido”, cujos alvos – encarados como inimigos pela militância conservadora – são, respectivamente, a escola e os professores. Cria-se uma dicotomia grave: a pedagogia (polo negativo) é o oposto da disciplina (polo positivo) e o professor (tratado como doutrinador e polo negativo) é o oposto de família tradicional (polo positivo, guardião dos bons costumes cívicos). No meio desse fogo cruzado, encontram-se estudantes reais, impossibilitados de exercer plenamente seu direito à educação.

4.1.3.1 A narrativa do direito à aprendizagem

É intuitivo e correto compreender a educação como processo de ensino-aprendizado. Pelo que já foi exposto, o que o campo do direito à aprendizagem está fazendo é asfixiar o ensino nessa operação – ou seja, o trabalho dos professores.

Como narrativa “positiva”, o direito à aprendizagem – ou à pseudoaprendizagem – emergiu a partir de duas justificativas. A primeira (1) é que embora a escolarização tenha sido ampliada (ou massificada), o que se constitui em importante avanço e um atributo da qualidade da educação em si (BEISIEGEL, 2006), boa parte dos alunos não tem aprendido nas escolas. Segundo, (2) atende à necessidade de monitorar a observância do direito à educação a partir de outros elementos para além das condições de oferta das escolas.

Em princípio, inegavelmente, essas duas justificativas são válidas. Nesse sentido, a apresentação do programa brasileiro de educação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)⁵³ é exemplar: “ao denominar seu programa de educação como *Aprender*, o

⁵³ Os organismos internacionais estão se deslocando, rapidamente, para o *campo do direito à aprendizagem*.

UNICEF entende que, além do acesso à escola, é preciso garantir a aprendizagem das crianças e dos adolescentes” (UNICEF, 2016, p. 35).

Contudo, *fica evidente que a parte se torna o todo*. Por aprendizagem, insistindo no caso, o Unicef Brasil diz compreender a aquisição de habilidades, competências, conhecimentos e valores. No entanto, para mensurar o quanto os alunos aprendem, o organismo internacional defende o uso de testes padronizados de larga escala dedicados a aferir o desempenho dos estudantes em disciplinas como língua oficial (português, no caso brasileiro), matemática e, recentemente, ciências.

Portanto, há uma dupla redução: primeiro (1) reduz-se o direito à educação de qualidade a um suposto direito à aprendizagem. Segundo, embora defina como o conteúdo da aprendizagem quatro amplos eixos (habilidades, competências, conhecimentos e valores), (2) seu monitoramento por meio dos testes recai sobre apenas um deles, reduzindo a aprendizagem ao desempenho dos alunos em avaliações de larga-escala.

Coerente com essa perspectiva, o decreto 6.094/2007, que institui o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Metas Compromisso *Todos pela Educação* é revelador. Segundo essa norma, qualidade passa a ser sinônimo de rendimento escolar (fluxo) e desempenho em exames.

Art. 3º **A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB**, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o **desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB**, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Orientado aos testes de larga escala e ancorado em reduções como a Base Nacional Comum Curricular⁵⁴, o *direito à aprendizagem*, mesmo com suas narrativas de inovação, é apenas uma nova roupagem do tradicionalismo pedagógico.

4.1.3.2 *Senso comum, tradicionalismo pedagógico e direito à aprendizagem*

Em seu sentido mais rigoroso e abstrato, educação é

a apropriação da cultura. Esta entendida também de forma ampla, envolve conhecimentos, informações, valores, crenças, ciência, arte, tecnologia, direito,

⁵⁴ A BNCC será analisada páginas adiante.

costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza (PARO, 2010, p. 23).

Educação é, portanto, o meio pelo qual o homem se constrói em sua historicidade como sujeito, ou seja, como ser humano-histórico em seu sentido pleno.

No senso comum, como resultado da predominância do tradicionalismo pedagógico, a educação é tratada como “simples passagem de conhecimento e informações de quem sabe para quem não sabe” (PARO, 2010, p. 21). Isso é incorreto por dois fatores. Em primeiro lugar, como visto a partir da definição apresentada, a ação educativa não se restringe ao conhecimento. Como ela tem por fim a formação plena dos seres humanos, deve se dedicar à apropriação da cultura nos seus mais variados aspectos, não apenas na dimensão informativa – ainda assim mal mensurada nos testes padronizados.

Em segundo lugar, a concepção do senso comum falha porque na relação pedagógica não há mera transmissão de conhecimentos.

Na ação educativa, quando o educando se apropria de determinado elemento cultural (um conhecimento, um valor, uma habilidade etc.), pela mediação do educador, tal elemento incorpora-se em sua personalidade viva, mas nem por isso para de compor também a personalidade do educador. Ou seja, esse componente cultural não é transferido da posse do educador para o educando⁵⁵.

A missão do educador, assim, consiste em proporcionar as condições para que o educando se aproprie da cultura ou, em outras palavras, *aprenda verdadeiramente*. Isso define a relação de ensino-aprendizado. No processo educativo, portanto, ambos são trabalhadores, o educador com o objetivo de ensinar e o educando com o objetivo de aprender. Ambos despendem sua força de trabalho para a realização desses fins. Ou seja, tanto educador quanto educando são sujeitos do processo de ensino-aprendizagem, sendo – assim – interdependentes.

O produto do processo de trabalho na educação consiste no cidadão pleno, um sujeito dotado da cultura e autor de sua história. Esse deve ser o critério para avaliação da qualidade do trabalho escolar e das políticas públicas educacionais. “Ou seja, partindo do aluno em determinado estágio de desenvolvimento pessoal, e mediante a ação desse mesmo aluno, do professor e das demais pessoas envolvidas na atividade educativa, a escola produz o ‘aluno educado’” (PARO, 2012, p. 189). Portanto, *o objetivo da boa escola não é dar boas aulas e sim educar* – na perspectiva do conceito rigoroso (e científico) de educação.

⁵⁵ Cf. PARO, 2012, p. 136, comentário 26.

Nesse sentido, a desconstrução de dois equívocos é especialmente relevante. O primeiro (1) é a tentativa de transpor à administração escolar as técnicas da administração de empresas. Se a educação possui uma finalidade específica, que é a formação integral do homem, a racionalidade da gestão educacional também deve ser própria, não cabendo subordinar a razão pedagógica à razão mercantil e ao chamado amadorismo pedagógico.

Difícilmente se encontrará na literatura recente sobre políticas públicas algo que sintetize de forma tão aguda as duas grandes ameaças que rondam o direito à educação, ou seja, 1) a razão mercantil que orienta as políticas educacionais e 2) o amadorismo dos que “cuidam” dos assuntos da educação. Evidentemente esses fenômenos estão intimamente relacionados e acabam por ser mutuamente determinantes. A razão mercantil, ao privilegiar a busca de resultados econômicos, costuma menosprezar os fins educativos, favorecendo encaminhamentos e abordagens que passam ao largo das boas práticas pedagógicas e do conhecimento técnico-científico sobre educação. Por seu turno, a ausência de familiaridade com a pedagogia deixa sem norte os agentes de políticas educacionais, que são seduzidos pelos mecanismos de competição mercantil, na busca de soluções que compensem seu amadorismo pedagógico. (PARO, 2015, p. 50-51, grifos meus).

E o segundo (2) é o próprio tradicionalismo pedagógico, calcado no senso comum e contrário à pedagogia como ciência.

O mais importante na concepção de educação do senso comum, porém, não é se o termo é ou não utilizado como sinônimo de ensino, e sim, a forma não científica como se concebe a maneira pela qual a educação (ou o ensino) se realiza. Para imensa maioria das pessoas a aparência da relação entre dois indivíduos que se comunicam é que acaba por prevalecer, e se acredita que a educação (ou ensino) é a simples passagem de conhecimentos e informações de quem sabe para quem não sabe. [...] Esta é, na verdade, a concepção tradicional de educação, há muito presente difusamente em toda sociedade. Mas não é exclusiva das pessoas leigas em teoria pedagógica, pois não é difícil encontrá-la, com um ou outro retoque, em discursos acadêmicos – mesmo aqueles especializados em educação –, assim como é possível notar sua presença nos pressupostos de muitas políticas públicas para a melhoria da qualidade do ensino escolar. De uma forma ou de outra, o mais dramático para o desenvolvimento da educação é que, de modo geral, é esta concepção tradicional que prevalece e orienta a prática escolar no Brasil (PARO, 2010, p. 21-23).

O tradicionalismo pedagógico não corresponde às finalidades da educação. Ao contrário, ao não ser capaz de formar cidadãos e cidadãs, tenta se justificar dizendo que forma para aquilo que é útil: leitura, matemática e ciências. Ou seja, tudo o que é mensurado nas avaliações de larga escala – jogando água no moinho da razão mercantil.

Contudo, o discurso jamais é cru. A *afirmação do direito à aprendizagem como substituto do direito à educação* aparece motivada pelo estabelecimento de um suposto princípio de racionalidade, justificado na “boa gestão” dos recursos, a partir de um controle da escolarização pelas avaliações de larga escala.

Dessa forma, busca gerir e abreviar o papel do professor em uma operação em que a educação a distância e o controle curricular propiciado pela BNCC são apenas dois dos aspectos mais visíveis no caso brasileiro. Como explica Silvio Carneiro sobre o tema:

Isolada do ensino, a gramática da aprendizagem vira mera reprodução de conteúdos, pois o signo ensinado não é um conteúdo a ser transmitido e avaliado no cardápio curricular. O signo é a palavra que atravessa experiências, multiplicado em singularidades docentes e estudantis e que se compartilha menos nos conflitos produtivos entre gerações, gêneros, etnias ou classes. A aprendizagem isolada se mostra insuficiente, e até mesmo avessa, a uma educação de fato (CARNEIRO, 2019, 46, grifo nosso).

Por fim, para o campo do direito à aprendizagem, o gerencialismo (BALL, 2004) é a forma de administrar a educação e formular políticas educacionais.

Em *polarização* com o campo do direito à educação, a aprendizagem não precisa ser, necessariamente, pública, gratuita e laica. A qualidade é aferida por avaliações de larga escala, negando a perspectiva *socialmente referenciada*. O dever do Estado em relação à oferta de matrículas pode ser relaxado ou transferido para o mercado em que se estabelece as parcerias público-privadas. A finalidade da educação é, primordialmente, a formação para a vida produtiva, circunscrito à demanda do mercado de trabalho. O financiamento das políticas públicas educacionais deve ser realizado conforme desempenho de escolas e redes públicas nas avaliações de larga escala. A remuneração dos profissionais da educação deve ser variável, sendo complementada por critérios de desempenho.

Para explicar em poucas palavras, o *campo da razão mercantil* é a própria expressão da *educação bancária*⁵⁶ de Paulo Freire.

4.1.4 Diagramas e composição dos campos

Vale aqui reiterar que tanto as categorias de campos como as categorias de forças são construções típica-ideais. Ou seja, elas servem como instrumentos interpretativos a partir dos discursos e ações dos membros do campo.

Paulo de Sena Martins lista 14 categorias para compreender *A política das políticas educacionais e seus atores* (MARTINS, 2014a). Nesta tese, em duas grandes categorias, e sempre reconhecendo as intersecções, considero que é possível dispor todos os 100 atores mais relevantes (desse momento) da área. Isso será especialmente útil para analisar o descumprimento do PNE. Para facilitar a compreensão é possível desenhar um diagrama.

⁵⁶ Ironicamente, esse campo tem hoje o predomínio de bancos.

Figura 1 – Dois campos em disputa pela hegemonia da formulação das políticas educacionais no Brasil



Fonte: Figura elaborada pelo autor (2019).

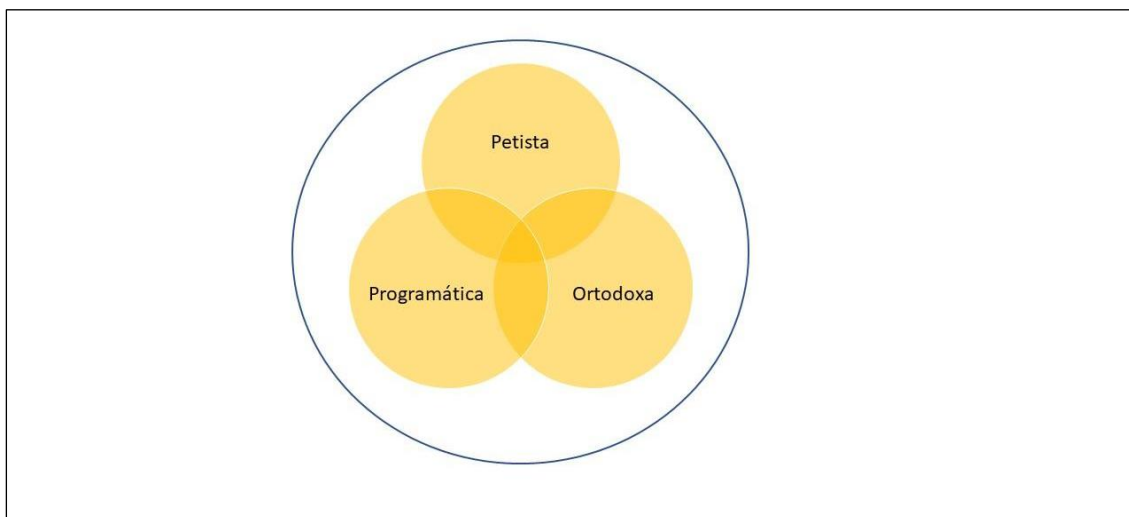
Muitos atores individuais e coletivos se encontram nas intersecções. Nesse lugar intermediário – que em muitos momentos se assemelha a uma espécie segura de limbo –, o maior destaque é para as gestões do Ministério da Educação dos governos Lula e Dilma.

Em geral, os diferentes *MECs* lulistas se posicionaram até mais próximos do campo do direito à aprendizagem, ainda que existissem resistências endógenas, oriundas do petismo. Contudo, e é preciso reconhecer, o lulismo não foi capaz de estabelecer uma nova lógica de gestão educacional, o que encerraria definitivamente a autoproclamada revolução gerenciada de Paulo Renato Souza (2005), ministro da educação durante todo o governo FHC (1995-2002) e um dos fundadores do *campo do direito à aprendizagem* no Brasil.

4.1.5 Diagrama das forças do campo do direito à educação

Do mesmo modo, é possível produzir um diagrama das forças que compõem o campo do direito à educação.

Figura 2 – Forças em tensão dentro do campo do direito à educação



Fonte: Figura elaborada pelo autor (2019).

Além de observar que também há intersecções, é importante destacar que o campo é maior do que a simples soma das forças. Ou seja, há quem esteja no conjunto, mas não se identifique com uma delas especificamente.

Vale reiterar aqui que a força petista supera os quadros partidários e inclui organizações e representações de partidos e movimentos aliados ao PT.

Em um estudo mais detalhado, seria possível desvendar dissonâncias internas no campo do direito à aprendizagem, contudo, não é possível identificá-las por meio das manifestações públicas.

A seguir, no Quadro 1, e com base na lista de entidades produzida por Paulo de Sena Martins (2014), com alguns acréscimos pontuais, é possível verificar a distribuição por campo. Vale notar que os campos incluem pessoas, mas apenas os atores coletivos serão elencados nesta tese.

Quadro 1 – Atores das políticas educacionais distribuídos por campo

#	ATORES	CAMPO	PREFERÊNCIA
1	ABDC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO CURRÍCULO	DIREITO À EDUCAÇÃO	
2	ABGLT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS	DIREITO À EDUCAÇÃO	
3	INSTITUTO ALFA E BETO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
4	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS (ABRUC)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
5	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS SUPERIORES CATÓLICAS (ABESC)	DIREITO À APRENDIZAGEM	

6	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS EVANGÉLICAS (ABIEE)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
7	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (ABRAES)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
8	ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DO BRASIL (AEC)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
9	ASSOCIAÇÃO DE JORNALISTAS DE EDUCAÇÃO (JEDUCA)	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
10	ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO BRASIL (AMB)	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
11	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
12	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
13	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
14	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS (ANPG)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
15	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DA INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES)	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
16	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR (ANDES)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
17	ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (ANFOPE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
18	ASSOCIAÇÃO NOVA ESCOLA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
19	ASSOCIAÇÕES DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS (APAES/FENAPAES)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
20	BANCO MUNDIAL	DIREITO À APRENDIZAGEM	
21	BID	DIREITO À APRENDIZAGEM	
22	CAMPANHA NACIONAL DE ESCOLAS DA COMUNIDADE (CNEC)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
23	CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO	
24	CENPEC	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
25	CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (CEDES)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
26	COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
27	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES (CONAM)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
28	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONFENEN)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
29	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
30	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
31	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
32	CONIF – CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	DIREITO À EDUCAÇÃO	
33	CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB)	DIREITO À APRENDIZAGEM	

34	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) – GOVERNO BOLSONARO: 2019	DIREITO À APRENDIZAGEM	
35	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) – GOVERNO TEMER: 2016-2018	DIREITO À APRENDIZAGEM	
36	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) – GOVERNOS LULA E DILMA: 2003-2016	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
37	CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
38	CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
39	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
40	CENTRAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASIL (CTB)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
41	CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
42	ESCOLA DE GENTE	DIREITO À EDUCAÇÃO	
43	FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE PROFESSORES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (PROIFES)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
44	FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (FASUBRA)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
45	FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES (FENEP)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
46	FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (FITE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
47	FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO PRIVADO DO NORDESTE (FITRAENE/NE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
48	FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR	DIREITO À APRENDIZAGEM	
49	FÓRUM DE CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO – CEES	DIREITO À APRENDIZAGEM	
50	FÓRUM NACIONAL DE DIRETORES DE FACULDADES, CENTRO DE EDUCAÇÃO OU EQUIVALENTES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS (FORUMDIR)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
51	FÓRUMS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL – EJA	DIREITO À EDUCAÇÃO	
52	FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS (FNP)	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
53	FUNDAÇÃO ABRINQ	DIREITO À APRENDIZAGEM	
54	FUNDAÇÃO BRADESCO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
55	FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC)	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
56	FUNDAÇÃO DPACHOAL	DIREITO À APRENDIZAGEM	
57	FUNDAÇÃO LEMANN	DIREITO À APRENDIZAGEM	
58	FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL	DIREITO À APRENDIZAGEM	
59	FUNDAÇÃO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO (FUNADESP)	DIREITO À APRENDIZAGEM	
60	FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO / CANAL FUTURA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
61	FUNDAÇÃO SANTILLANA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
62	FUNDAÇÃO SM	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM

63	FUNDAÇÃO TELEFÔNICA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
64	FUNDAÇÃO TELEFÔNICA VIVO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
65	FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
66	INSITUTO ITAÚ SOCIAL	DIREITO À APRENDIZAGEM	
67	INSTITUTO AVISA LÁ	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
68	INSTITUTO AYRTON SENNA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
69	INSTITUTO CAMARGO CORREA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
70	INSTITUTO GERDAU	DIREITO À APRENDIZAGEM	
71	INSTITUTO ITAÚ BBA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
72	INSTITUTO NATURA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
73	INSTITUTO PENÍNSULA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
74	INSTITUTO RODRIGO MENDES	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
75	INSTITUTO SANTANDER	DIREITO À APRENDIZAGEM	
76	INSTITUTO SARAIVA	DIREITO À APRENDIZAGEM	
77	INSTITUTO SUZANO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
78	INSTITUTO UNIBANCO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
79	INSTITUTO VOTORANTIM	DIREITO À APRENDIZAGEM	
80	MAIS DIFERENÇAS	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
81	MAPA EDUCAÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
82	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) - GOVERNO BOLSONARO: 2019	DIREITO À APRENDIZAGEM	
83	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) – GOVERNO TEMER: 2016-2018	DIREITO À APRENDIZAGEM	
84	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) – GOVERNOS LULA E DILMA: 2003-2016	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
85	MNU – MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO	DIREITO À EDUCAÇÃO	
86	MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (MIEIB)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
87	MOVIMENTO DOS SEM TERRA (MST)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
88	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
89	RED ESTRADO – REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOBRE TRABALHO DOCENTE.	DIREITO À EDUCAÇÃO	
90	SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (SINASEFE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
91	SISTEMA S	DIREITO À APRENDIZAGEM	
92	SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC)	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
93	TODOS PELA EDUCAÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM	
94	UNESCO	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM
95	UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS (UBES)	DIREITO À EDUCAÇÃO	

96	UNIÃO NACIONAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNCME)	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
97	UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME)	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
98	UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE)	DIREITO À EDUCAÇÃO	
99	ASSOCIAÇÃO CIDADE-ESCOLA APRENDIZ	INTERSECÇÃO	DIREITO À EDUCAÇÃO
100	UNICEF	INTERSECÇÃO	DIREITO À APRENDIZAGEM

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2019).

Dos 100 atores listados, 49 pertencem ao *campo do direito à aprendizagem*, 31 ao *campo do direito à educação* e 20 compõe a intersecção. Desses, 11 têm preferência pelo *campo do direito à aprendizagem* e 9 pelo *campo do direito à educação*.

No caso das forças do direito à educação, 15 atores são *petistas*, 14 *programáticos* e apenas 1 *ortodoxo*. A intersecção é ocupada por 10 membros, sendo 7 preferencialmente *petistas* e 3 *programáticos*, como pode ser visto no Quadro 2.

Quadro 2 – Atores do campo do direito à educação distribuídos por força

#	ATOR	FORÇA	PREFERÊNCIA
1	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO CURRÍCULO (ABDC)	PROGRAMÁTICA	
2	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ABGLT)	PROGRAMÁTICA	
3	ASSOCIAÇÃO CIDADE-ESCOLA APRENDIZ	PROGRAMÁTICA	
4	ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO BRASIL (AMB)	PETISTA	
5	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA)	PROGRAMÁTICA	
6	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE)	INTERSECÇÃO	PETISTA
7	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd)	INTERSECÇÃO	PETISTA
8	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS (ANPG)	INTERSECÇÃO	PETISTA
9	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DA INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES)	INTERSECÇÃO	PETISTA
10	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR (ANDES)	ORTODOXA	
11	ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (ANFOPE)	INTERSECÇÃO	PETISTA
12	CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO	PROGRAMÁTICA	
13	CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (CEDES)	PROGRAMÁTICA	
14	CONAM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES	PETISTA	
15	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE)	PETISTA	

16	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE)	PETISTA	
17	CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ABGLT)	PETISTA	
18	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG)	PETISTA	
19	CENTRAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASI (CTB).	PETISTA	
20	CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT)	PETISTA	
21	ESCOLA DE GENTE	PROGRAMÁTICA	
22	FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE PROFESSORES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (PROFES)	PETISTA	
23	FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (FASUBRA)	PETISTA	
24	FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (FITE)	PETISTA	
25	FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO PRIVADO DO NORDESTE (FITRAENE/NE).	PETISTA	
26	FÓRUM NACIONAL DE DIRETORES DE FACULDADES, CENTRO DE EDUCAÇÃO OU EQUIVALENTES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS (ORUMDIR)	INTERSECÇÃO	PROGRAMÁTICA
27	FÓRUMS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL – EJA	INTERSECÇÃO	PROGRAMÁTICA
28	FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC)	PROGRAMÁTICA	
29	INSTITUTO AVISA LÁ	PROGRAMÁTICA	
30	MAIS DIFERENÇAS	PROGRAMÁTICA	
31	MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO (MNU)	PETISTA	
32	MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (MIEIB)	PROGRAMÁTICA	
33	MOVIMENTO DOS SEM TERRA (MST)	INTERSECÇÃO	PROGRAMÁTICA
34	RED ESTRADO – REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOBRE TRABALHO DOCENTE.	INTERSECÇÃO	PETISTA
35	SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (SINASEFE)	INTERSECÇÃO	PETISTA
36	SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC)	PROGRAMÁTICA	
37	UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS (UBES)	PETISTA	
38	UNIÃO NACIONAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNCME)	PROGRAMÁTICA	
39	UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME)	PROGRAMÁTICA	
40	UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE)	PETISTA	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2019).

4.2 EXPOSIÇÃO DA CENA: O DESCOMPROMISSO COM O PNE

Um dia após o Plano Nacional de Educação completar cinco anos de vigência, a Câmara dos Deputados realizou o “Seminário Nacional 5º Ano do PNE: o Plano Nacional de Educação e o Futuro da Educação Brasileira”. O evento foi composto por três mesas e ocupou todo o horário comercial do dia 26 de junho de 2019. A iniciativa do encontro foi da “Frente Parlamentar em Defesa do PNE”, coordenada desde seu início⁵⁷ pelo deputado federal Pedro Uczai (PT-SC).

Criada na 55ª Legislatura (2015-2019) e ainda não relançada⁵⁸, esta Frente nasceu composta por 217 parlamentares, representando naquele momento 42,3% dos membros da Câmara dos Deputados⁵⁹. Ao todo, 23 partidos⁶⁰ participaram da iniciativa, com predomínio do “Partido dos Trabalhadores” (PT), que somou 35 membros (16,13%).

As “frentes” são espaços de militância parlamentar dedicada a temas específicos. Elas servem também para acomodar membros do Poder Legislativo que não foram escolhidos pelas lideranças para integrar as Comissões que desejavam. Para ilustrar a questão, na 56ª Legislatura (2019-2023), 84 vagas foram destinadas à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sendo 42 cadeiras para membros titulares e outros 42 de assentos para suplentes. Considerando que a chamada Casa de representação popular⁶¹ é composta por 513 deputadas e deputados, é evidente que não há espaço para todas e todos os parlamentares que querem atuar na agenda educacional.

Diante desse cenário, sempre em parceria com a “Comissão de Educação da Câmara dos Deputados” – tanto como estratégia para evitar susceptibilidades, como também para fortalecer sua agenda –, a “Frente Parlamentar em Defesa do PNE” foi a responsável pela realização de quatro grandes seminários ocorridos nos anos anteriores⁶², todos dedicados a analisar o (des)cumprimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

⁵⁷ A Frente foi fundada em 16 de abril de 2015. Ela ainda não está registrada na 56ª Legislatura (2019-2023), o que prejudica sua atuação e é um dado empírico de desprestígio do PNE.

⁵⁸ Por óbvio, o não relançamento da Frente também é revelador.

⁵⁹ A Frente foi fundada em 16 de abril de 2015. Ela ainda não está registrada na 56ª Legislatura (2019-2023), o que prejudica sua atuação e é um dado empírico de desprestígio do PNE.

⁶⁰ A 55ª Legislatura (2015-2019) começou com a representação de 28 partidos na Câmara dos Deputados e foi encerrada com 25 partidos representados. Como a lista de composição da Frente foi automaticamente atualizada, dos 25 partidos ativos na chamada “Casa do Povo” em 2018, representantes de 23 participavam da Frente.

⁶¹ Em tese, a Câmara dos Deputados é a Casa do Povo, cumprindo a função de Câmara Baixa. O Senado Federal é a “Casa de representação federativa”, desempenhando o papel de Câmara Alta.

⁶² Primeiro ano: 2015; segundo ano: 2016; terceiro ano: 2017; e, quarto ano: 2018.

Com sede no amplo auditório Nereu Ramos, os eventos tinham bom público e contavam com a participação dedicada de membros da comunidade educacional⁶³, consultores legislativos e parlamentares das duas Casas do Congresso Nacional. Em todos os anos, os eventos eram introduzidos ou complementados por audiências públicas realizadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, todas com o objetivo de monitorar e avaliar o andamento do PNE em vigor, porém com maior acuidade.

Essa vinha sendo a tradição até o ano de 2019. Justo quando deveria ocorrer a chamada “avaliação de meio termo”⁶⁴ do PNE 2014-2024, o tradicional Seminário de balanço do plano foi transferido para o plenário 10 da Câmara dos Deputados, uma sala simbólica, mas muito menor⁶⁵ do que a sede anterior. Além disso, as audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que antes eram disputadas, foram esvaziadas.

Na mesa mais sensível do tímido Seminário de 2019, enquanto estava sendo debatido “Financiamento, Emenda Constitucional 95⁶⁶ e Metas do PNE”, ocorria um almoço da “Frente Parlamentar Mista da Educação” no restaurante Coco Bambu⁶⁷, um dos mais prestigiados de Brasília.

Coordenada pela deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), esta Frente conta hoje com 312 parlamentares, representando 60,82% dos 513 membros da Câmara dos Deputados. Dos 25 partidos com representação na Casa, 24 têm presença no coletivo. Além

⁶³ A comunidade educacional é composta por atores individuais e coletivos que incidem sobre a política educacional. Entre os atores individuais é possível destacar: ativistas dedicados à educação, cidadãos e cidadãs, educadores, conselheiros de educação, empresários, estudantes, familiares, gestores públicos educacionais, proprietários de estabelecimentos de ensino e trabalhadores em educação. A classificação está menos orientada a “quem” compõe a referida comunidade, mas mais restrita “ao que faz”: incidir em políticas públicas de educação.

⁶⁴ Na linguagem acordada dos organismos internacionais, “avaliação de meio termo” se refere ao processo avaliativo que ocorre na justa metade do prazo de vigência de um programa, acordo ou tratado internacional.

⁶⁵ Embora seja menor e a transferência de local demonstre desprestígio do PNE 2014-2024, o Plenário 10 tem a deferência de ser o local de reunião da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e ter o sociólogo e constituinte Florestan Fernandes (1920-1995) como patrono. Não é pouco.

⁶⁶ Proposta pela presidência de Michel Temer e promulgada pelo Congresso Nacional, a Emenda à Constituição 95/2016 instituiu o “Novo Regime Fiscal”, determinando que nenhum centavo novo da União será despendido com as áreas sociais. Para saber mais, conferir “Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil” (ROSSI; DWECK, 2016; OLIVEIRA, 2018). Sobre os efeitos da EC 95/2016 sobre a educação, ler os artigos Daniel Cara e Andressa Pellanda (2018), sobre os prejuízos à educação básica; e de Ana Luíza Matos de Oliveira (2018) acerca dos impactos à educação superior.

⁶⁷ Devido a um tuíte meu de grande repercussão, as informações disponíveis sobre esse almoço, dispostas nos sites de parlamentares e de entidades ligadas à Frente Parlamentar Mista da Educação, foram retiradas do ar. É impossível usar como citação as informações disponíveis em cache pelo buscador Google. Esse foi o tuíte: “Durante análise do descumprimento do PNE na Câmara, a Frente Parlamentar Mista da Educação almoçava com ONGs empresariais no Coco Bambu. Na sequência, a Casa aprovou projeto que retira recursos de educação e saúde para construção de gasodutos. Esse é o tamanho do descompromisso.” Cf.: twitter.com/DanielCara – 26/jun./2019. A única matéria disponível é do *Jornal Opção* de Tocantins, base eleitoral de Dorinha.

disso, por ser *mista*, dos 81 senadores e senadoras membros da Casa Federativa, 42 (51,85%) participam da Frente.

Além de sua impressionante amplitude parlamentar, diferente da articulação em “Defesa do PNE”, a chamada “Frente da Educação” possui um Conselho Consultivo composto por três entidades de base empresarial, integrantes do *campo do direito à aprendizagem* – “Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária)”⁶⁸, “Fundação Lemann”⁶⁹ e “Todos pela Educação”⁷⁰ – e duas associações de gestores – “Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)”⁷¹ e “Consed (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação)”⁷².

Não há dúvida de que um evento esvaziou o outro e, embora a Frente Parlamentar Mista da Educação fosse parceira da “Frente do PNE” na organização do 5º Seminário de balanço do plano, é indiscutível que ela não se preocupou em diminuí-lo. Naquele momento, era mais importante demonstrar força e entregar um “Plano de Trabalho” anual ao presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DOCK JR., 2019).

O Brasil é um país pródigo em eventos descompassados. O mais importante deles foi o “Baile da Ilha Fiscal”. Chamado de “Último Baile do Império”, a celebração ocorreu no dia 9 de novembro de 1889, seis dias antes de Dom Pedro II perder o trono e o Brasil deixar de ser o único Império nos trópicos.

Comparada a um evento que precedeu e marcou simbolicamente o ocaso da monarquia, a relevância histórica de um almoço de uma Frente Parlamentar é, em todos os sentidos, insignificante. Contudo, o reconhecimento da pequenez do evento revela também – e imediatamente – o grau de descompromisso público de autoridades nacionais com a implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Para quem acompanhou ou estudou o processo que resultou na sanção da Lei 13.005/2014 – que estabelece o PNE atualmente em vigor –, as cenas relatadas anteriormente causam surpresa ou, no mínimo, estranheza – e, provavelmente, indignação.

⁶⁸ A liderança de fato do CENPEC é de Maria Alice Setúbal, acionista do grupo Itaú SA.

⁶⁹ Fundação cuja liderança é de Jorge Paulo Lemann, um dos bilionários mais ricos do Brasil com operações principais no mercado financeiro e na indústria alimentícia. Nesse momento, um conjunto de pesquisadores busca construir um quadro do interesse privatista de JPL.

⁷⁰ ONG de base empresarial fundada em 2006.

⁷¹ Representa os secretários municipais de educação de todo o país e integra o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A secretaria executiva da Undime se filia ao campo do direito à educação, enquanto as diretorias navegam. Contudo, em questões decisivas, jamais divergiram da Campanha.

⁷² Representa os secretários estaduais e distrital de educação do Brasil.

A tramitação do Plano Nacional de Educação foi um dos mais intensos processos políticos ocorridos no Congresso Nacional após a redemocratização. Ela foi precedida e influenciada pelas conclusões da primeira edição da Conferência Nacional de Educação (Conae), um evento de cinco dias⁷³ que envolveu 2,6 mil delegadas e delegados na etapa nacional⁷⁴ e ocorreu no primeiro semestre de 2010, reunindo a ampla maioria da comunidade educacional (BRASIL, 2010a).

Diante das divergências entre as deliberações da Conae-2010 e o texto original do Projeto de Lei 8.035, proposto pelo Poder Executivo e tornado público apenas no dia 20 de dezembro de 2010 – portanto, nos últimos dias de mandato do ex-presidente Lula⁷⁵ –, foi estabelecida uma profícua disputa entre entidades da sociedade civil e o Poder Executivo Federal que se prolongou até a sanção (sem veto) do PNE em junho de 2014.

Realinhar o projeto de PNE às propostas aprovadas na Conae foi um dos pilares da atuação de diversas organizações no processo de tramitação no Congresso. Nessa vertente, destacou-se o movimento denominado PNE pra valer!, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRITTO, 2015, p. 24).

Para *corrigir* ou *adequar* o texto original do Projeto de Lei 8.035/2010 às deliberações da Conae, durante o mês de janeiro de 2011, enquanto o Parlamento estava em recesso e a presidenta Dilma Rousseff iniciava o seu primeiro mandato, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação produziu 75 emendas já em técnica legislativa e em formato regimental, tornando muito fácil a incorporação de suas propostas pelos parlamentares (SENA, 2018).

A estratégia denominada “Avalanche de Emendas” tinha como objetivo desconstruir a narrativa do Palácio do Planalto e do Ministério da Educação de que o “PNE do governo é o PNE da Conae”. Jamais foi assim.

Em fevereiro de 2011 foi entregue um CD com todas as emendas propostas pela Campanha à presidência da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (BODIÃO, 2016). As 75 proposições iniciais também foram amplamente divulgadas por meio eletrônico. Consequentemente, parlamentares e outras entidades, a partir do material elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tiveram facilitada a produção de suas próprias proposições.

⁷³ A Conae 2010 aconteceu de 28 de março a 1 de abril.

⁷⁴ O evento nacional foi precedido de etapas municipais, distrital e estaduais.

⁷⁵ A “Mensagem 701/2010” e “Exposição de Motivos 33/2010” foram convertidas no PL 8.035/2010. Chegaram ao Congresso Nacional no dia 20 de dezembro daquele ano. O mandato presidencial de Lula foi encerrado no dia 31 de dezembro.

Por compreender que as possibilidades de sucesso nos embates que se travariam no parlamento dependeriam de musculatura política maior do que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tinha, isoladamente, naquele momento, sua coordenação trabalhou para estruturar uma movimentação nacional que pudesse agregar novas adesões, a partir dessa temática específica. Constituiu-se, assim, o *Movimento PNE pra Valer*, uma ampla e plural articulação de instituições, redes de organizações, cidadãos e cidadãs que, individual ou coletivamente tomaram para si a tarefa de atuar nas pressões ao Congresso Nacional para que a lei de constituição do PNE refletisse as deliberações aprovadas na CONAE 2010, o princípio motor do *Movimento*. Difícil precisar quantos indivíduos ou instituições atuaram em consonância com as proposições e estímulos do *PNE pra Valer*, de qualquer modo, pode-se contabilizar, dentre outras, inclusões de entidades acadêmico-científicas (ANPEd, ANFOPE, CEDES e FINEDUCA, por exemplo), de entidades sindicais (CNTE, SINTE e SINTESE, por exemplo), de entidades estudantis (UNE e UBES, por exemplo), de articulações da sociedade civil (Fóruns de Educação de Jovens e Adultos do Piauí, Ceará e São Paulo e Fóruns de Educação Infantil do Ceará, Pernambuco e Minas Gerais, por exemplo), além da UNDIME, entidade que congrega os secretários municipais de educação. As capilaridades geográficas das instituições e indivíduos que passaram a constituir o *Movimento* possibilitaram ampliações dos espaços de atuações, sem que isso tenha implicado na perda do foco das proposições e, ao mesmo tempo, potencializaram, pelo menos, duas formas de atuação, a saber: as reuniões em/de comunidades específicas e as mobilizações em locais públicos em defesa das suas bandeiras (BODIÃO, 2016, p. 345-346).

A “Avalanche de Emendas” cumpriu com sua função. O PL 8.035/2010 recebeu 2.916 emendas, das quais 2.906 foram analisadas (MARTINS, 2014a). Dessas, mais de 1.400 foram alterações diferentes sugeridas ao texto (BRITTO, 2015). A partir dali o debate sobre o plano já não pertencia mais ao Palácio do Planalto e à Esplanada dos Ministérios, como é usual na tramitação de qualquer lei.

A sociedade civil e o parlamento estavam fortalecidos e as discussões sobre o PNE, para além das sessões plenárias e votações, transcorreu em dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais e catorze seminários estaduais promovidos pela Câmara dos Deputados, além de oito audiências públicas promovidas no Senado Federal.

Mas o PNE também ganhou as ruas. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) organizou duas marchas em Brasília com cerca de dez mil pessoas em defesa da aplicação de 10% do PIB para as políticas educacionais – sendo essa a primeira divergência primordial entre o texto aprovado na Conae e o PL 8.035/2010⁷⁶.

A primeira aconteceu em outubro de 2011 (MANIFESTANTES..., 2011) e a segunda em setembro de 2012 (EBC, 2012). Antes da CNTE, as três entidades nacionais do movimento estudantil – UNE, Ubes e ANPG⁷⁷ – também realizaram um ato na Capital

⁷⁶ A outra foi a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

⁷⁷ União Nacional dos Estudantes, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e Associação Nacional dos Pós-graduandos.

Federal com 2,5 mil pessoas em apoio à mesma pauta (VENTURINI, 2011). O PNE também figurou entre as principais reivindicações da Jornada Nacional de Lutas⁷⁸ de agosto de 2011, que foi finalizada com uma marcha de 20 mil pessoas que ocuparam as ruas de Brasília. Mais uma vez, era o PNE da Conae, traduzido pioneiramente pelas emendas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o reivindicado (LORDELO, 2011).

No entanto, em poucos anos, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 deixou de ser uma pauta mobilizadora e densa para se tornar uma agenda secundarizada. A consciência desse fato leva à pergunta: é o PNE uma espécie de “ideia fora de lugar” – tomando emprestado a frase-conceito de Roberto Schwarz (2014)? Em que medida há descompromisso com o plano, que chegou a ser considerado o “epicentro das políticas educacionais” (DOURADO, 2017)? Qual é o motivo do descumprimento do PNE?

À primeira vista pode-se entender que o descumprimento do plano educacional é apenas resultado da dramática conjuntura brasileira, marcada por uma longa crise econômica e política que corrói as conquistas que tinham sido acumuladas no decênio de 2004 a 2014, melhor período da história econômica da América Latina desde os anos 1980.

Esse período foi tão profícuo ao Brasil que levou o politólogo uruguaio Raul Zibechi (2012) a se perguntar se a intenção brasileira era promover a integração regional, conforme reza a Constituição Federal do país, ou estabelecer um novo imperialismo. A realidade concreta torna a dúvida do teórico montevidense um questionamento tanto “fora do tempo” quanto “fora do lugar”. Já os três questionamentos sobre o PNE feitos anteriormente podem e devem ser respondidos.

Como é de conhecimento público, a Constituição Federal de 1988 já completou mais de 30 anos de vida e os direitos sociais permanecem irrealizados para grande parte da população.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Diante dessa constatação, que pode ser apreendida pela mais corriqueira experiência cotidiana nas ruas dos grandes centros urbanos do país, o descumprimento do PNE, instrumento legal dedicado à consagração do direito à educação, é mais um fato que se soma

⁷⁸ As jornadas nacionais de luta são lideradas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

à inadimplência do Estado brasileiro com o estabelecimento de uma verdadeira democracia social⁷⁹ no Brasil.

Imerso nesse contexto, o descumprimento do PNE sequer é uma novidade. Ao contrário, pela reincidência está se tornando um fenômeno recorrente. Após a redemocratização, seu antecessor, o PNE 2001-2010, também foi descumprido. Assim, se faz necessário buscar uma resposta à irrealização de ambos os planos. Ou seja, é preciso buscar uma tese explicativa que, sem desconsiderar as especificidades e os contextos históricos das duas edições do PNE, desvende o problema em comum, tentando oferecer algumas pistas a um dos mais emblemáticos dilemas nacionais: a educação é uma demanda social frequente, porém jamais universalizada.

Dito de outro modo, o objetivo da tese é abarcar uma compreensão para o fenômeno de descumprimento do PNE, sem diminuir os efeitos gerados pelas intempéries da conjuntura. Para tanto, antes é preciso compreender o que deve ser o Plano Nacional de Educação, segundo a demanda da Constituição Federal de 1988.

4.3 O QUE DEVE SER O PNE NA FORMA DA LEI

Formular um Plano Nacional de Educação significa planejar a mudança da realidade educacional de um país.

No caso brasileiro, o plano deve visar o alcance de uma situação em que se universalize o direito à educação ou se reduza a dívida educacional brasileira. Desse modo, o eixo norteador de qualquer PNE é a educação como direito e a qualidade como o princípio fundante e condicionante da garantia desse direito.

De forma simplificada, *grosso modo*, um plano é um documento que registra o resultado de um planejamento. Ele deve trazer um conjunto orgânico de ações capazes de incidir sobre o presente e estabelecer uma nova realidade.

Para ser capaz de alterar a situação educacional e colaborar com a concretização do direito à educação, o PNE foi demandado pelo artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que determina quais devem ser as características da lei.

Até 2009, esse dispositivo dizia que o Brasil deveria, por meio de lei específica, estabelecer um Plano Nacional de Educação, com duração *plurianual*, visando: 1) à

⁷⁹ A democracia social se inscreve na consagração dos direitos sociais, incorporando essa tarefa ao Estado liberal. Este prefere ser responsável pela preservação das liberdades de cunho pessoal, político e econômico das cidadãos e dos cidadãos. Há um conflito.

articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis; e, 2) à integração das ações do Poder Público com o intuito de cumprir com os *incisos* I a V do art. 214 original.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de **duração plurianual**, visando **à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam** à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Em 2009, o artigo 214 é alterado por meio da Emenda à Constituição (EC) nº 59/2009. Após ela, o *caput* passa ter a seguinte redação:

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

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009, grifos nossos).

As alterações ao *caput* do artigo 214 são substantivas. Em primeiro lugar, o PNE passa a ter uma duração definida: *decenal*. Em segundo lugar, o objetivo geral do plano agora é constitucionalmente determinado: “articular” o “Sistema Nacional de Educação (SNE)” em “regime de colaboração”⁸⁰. Ou seja, a própria União e os 26 estados, o Distrito Federal e os 5570 municípios que compõem a República Federativa do Brasil devem remar juntos e no mesmo sentido para o cumprimento do PNE.

Além de determinar um objetivo geral ao PNE, a nova redação do artigo 214 também demanda uma estrutura. Agora o plano deve ser composto por (1) “diretrizes”, (2) “objetivos”, (3) “metas” e (4) “estratégias”.

Essas quatro partes devem “assegurar” a “manutenção e desenvolvimento do ensino” em todos os “níveis, etapas e modalidades”⁸¹ da educação. Considerando que o Brasil

⁸⁰ O Regime de Colaboração é antes demandado pelo artigo 211.

⁸¹ O Brasil possui dois níveis de ensino: “educação básica” e “educação superior”. A educação básica é dividida em “educação infantil” (com as fases da “creche” e “pré-escola”), “ensino fundamental” (com as fases dos “anos iniciais” e dos “anos finais”) e “ensino médio”. Já a “educação superior” possui cursos e programas: “cursos sequenciais”, “graduação”, “pós-graduação” e “extensão”. As modalidades da

é um país federativo, o cumprimento dessa tarefa deve se dar por meio de “ações integradas” entre “poderes públicos” das “diferentes esferas federativas”.

Nesse momento, há certa circularidade e reiteração no texto do art. 214 emendado. Ocorre que, ao demandar a integração no trabalho de formulação e implementação de políticas públicas educacionais⁸² entre os entes federados (União, DF, estados e municípios), a Constituição Federal remete o problema àquilo que já estava estabelecido no início do novo *caput* do artigo, ou seja, remete a integração ao SNE. O motivo é simples: o Sistema deve ser o próprio mecanismo político e administrativo que empreenderá materialmente a “integração” entre os “poderes públicos” das “esferas federativas”.

Por fim, fora o já exposto, há também um sutil recado dado pelo novo *caput* do artigo 214. Em 2009, a Carta Magna emendada menciona “poderes públicos”, tirando o termo do singular, como figurava no texto de 1988. A princípio esse parece ser um caso de mero formalismo, o plural aparentemente não produz resultado prático, pois “Poder Público” é equivalente a “Poderes Públicos”: ambos são compreendidos como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No entanto, o mundo real – leigo juridicamente – não entende assim. A nova redação procura reiterar que o SNE, agendado pelo plano, *deve* articular não apenas os poderes executivos dos entes federados, mas também o conjunto de instituições parlamentares e do sistema de justiça da União, do DF, dos estados e dos municípios. Na leitura rigorosa da Lei o plural não adiciona nada. Contudo, na interpretação comum e corrente, ele tem a função de ser pedagógico.

Por último, como pôde ser visto na última citação da Carta Magna, além das alterações ao *caput*, a EC 59/2009 acresceu também ao artigo 214 o inciso VI, definindo que entre as metas do PNE uma se torna obrigatória: aquela que estabelece a aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB)⁸³. O objetivo dessa alteração é o de assegurar, *em tese*, a realização do plano, dando a ele o combustível necessário para o cumprimento das metas. Como será visto, não é o que está acontecendo.

educação regular são “Educação de Jovens e Adultos (EJA)”, “Educação Especial”, “Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, “Educação Básica do Campo”, “Educação Escolar Indígena”, “Educação Escolar Quilombola” e “Educação a Distância”. Essas definições são estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/96).

⁸² O que os governos fazem são políticas públicas, segundo Dye (1972) – e o que não fazem também. Ou seja, políticas públicas educacionais estão compreendidas aqui como produto da ação dos governos.

⁸³ O Produto Interno Bruto (PIB) é o resultado da soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada economia durante certo período. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia e tem o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma circunscrição específica, podendo ser uma região, um país, um estado ou província, cidade etc.

4.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DO PNE

Para além da superficialidade, há poucos consensos sobre educação no Brasil, uma das raras exceções é o descumprimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Como já foi dito, não se trata, necessariamente, de uma novidade. Após a redemocratização, o país teve dois PNEs aprovados em lei: o PNE 2001-2010 (Lei 10.172/2001) e o próprio PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014), que está em vigor.

O primeiro PNE após a Constituição Federal de 1988 é tratado como uma legislação razoavelmente descumprida (MARTINS, 2014a; SOUZA, 2014; MOURA, 2013). E o segundo, infelizmente, está em processo avançado de descumprimento.

Em concordância com Paulo de Sena Martins (2014), sempre é válido demarcar que, em termos da realização de uma política pública, faltas e falhas no processo de implementação não representam, necessariamente, um fracasso – ainda mais no caso de um plano. No entanto, tampouco isso se constitui em um fato confortável. Assim, o descumprimento dos dispositivos do PNE deve ser analisado, ponderado, mas jamais minimizado.

Materialmente, há três processos contínuos para o acompanhamento do (des)cumprimento do plano: um oficial e dois empreendidos pela sociedade civil. O oficial é produzido pelo Inep e os da sociedade civil são realizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e pela organização de base empresarial Todos pela Educação⁸⁴, ou seja, uma *rede* do campo do direito à educação e uma ONG⁸⁵ do campo do direito à aprendizagem.

4.4.1 O monitoramento oficial do Inep

Devido à própria demanda legal, como será visto a seguir, o Inep produz um esforço estruturado de monitoramento do plano que tem o objetivo de oferecer tanto subsídios à avaliação oficial do PNE 2014-2024 como também informar a sociedade sobre o andamento do plano.

⁸⁴ A categorização como “organização de base empresarial” busca respeitar a narrativa institucional do TPE, que não aceita ser tratado “apenas” como uma organização formada por empresários. Porém, em nome de algum rigor sociológico, não é possível tratar a referida entidade como movimento social, tampouco desconsiderar a liderança empresarial da organização, explícita nas ações discursivas e práticas. Desse modo, a categoria é justa, além de adequada. Em termos *gramscianos*, o TPE é um aparelho de busca por hegemonia. Ou quer ser.

⁸⁵ Nem toda ONG é boa, nem toda ONG é ruim. O mundo é mais complexo que isso.

Durante a tramitação do PNE, a determinação de monitoramento por parte do Inep foi resultado de proposta de emenda⁸⁶ elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁸⁷ ao então Projeto de Lei 8.035/2010, sob o qual tramitou o PNE na Câmara dos Deputados. A justificativa recaía sobre um aprendizado extraído da experiência anterior de descumprimento:

O fracasso⁸⁸ do PNE - 2001/2010, entre outros fatores, foi não ter determinado um mecanismo legal capaz de monitorar e avaliar o cumprimento de suas metas. O objetivo da presente emenda é garantir que o INEP produza, a cada dois anos, um estudo que analise o cumprimento das metas do PNE - 2011/2020⁸⁹, em termos quantitativos e qualitativos. Segundo proposta da emenda, este esforço avaliativo deverá ser empreendido por um exercício de cooperação entre o Inep, vinculado ao Ministério da Educação, o Congresso Nacional e o Fórum Nacional de Educação (FNE), fortalecendo o caráter fiscalizador do Parlamento e a participação qualificada e autônoma da sociedade civil e da comunidade educacional brasileira, presente no FNE (CNDE, 2011; BRASIL, 2011, grifos nossos).

Embora a justificativa da emenda incorra em certo exagero argumentativo, ao atribuir o descumprimento do plano *também* à falta de mecanismos de “monitoramento” e “avaliação”, ela dá relevo à importância de ambos no curso de implementação da política.

Monitorar e avaliar a implementação de uma política pública são dois processos relevantes de gestão, especialmente no âmbito da tomada de decisão, pois fornecem dados e

⁸⁶ Mais adiante, como parte da análise sobre a obstrução do PNE como agenda, será apresentado o processo de emendamento do PNE 2014-2024.

⁸⁷ Propôs a emenda:

“Acrescente-se parágrafo único ao Artigo 04 do PL n° 8035 de 2010, com a seguinte redação:

Parágrafo único. A cada dois anos, contados da aprovação desta Lei, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, em cooperação com Congresso Nacional e com o Fórum Nacional de Educação, publicará estudo que aferirá e analisará a evolução no cumprimento das metas do PNE – 2011/2020, previstas no Anexo desta Lei, tomando como referência os estudos e pesquisas determinados pelo caput deste artigo.”

A proposição desta emenda foi formalizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e foi incorporada, reproduzida e apresentada pelas deputadas Alice Portugal (PCdoB-BA), Fatima Bezerra (PT-RN), Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e Teresa Surita (PMDB-RR) e pelos deputados Chico Alencar (PSOL-RJ), Eduardo Barbosa (PSDB-MG), Emiliano José (PT-BA), Ivan Valente (PSOL-SP), Jean Willys (PSOL-RJ), Luiz Couto (PT-PB), Newton Lima (PT-SP), Osmar Serraglio (PMDB-PR), Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), Reinaldo Azambuja (PSDB-MS) e Waldenor Pereira (PT-BA).

⁸⁸ Hoje eu recomendaria o uso de outro substantivo, ainda que o exagero seja um importante recurso de retórica.

⁸⁹ Caso o calendário institucional fosse cumprido, o PNE atual teria como vigência decenal o período entre 2011 e 2020, sendo que o anterior vigorou entre 2001 e 2010. Contudo, não foi o que ocorreu: aconteceram atrasos de todos os tipos e isso resultou em um hiato de quatro anos. Assim, o PNE atualmente em vigor compreende o decênio de 2014 a 2024. Ainda que os motivos do atraso sejam variados, o *pecado original* foi a chegada tardia do texto na Câmara dos Deputados, cuja letargia foi fruto de decisão autocrática do Poder Executivo Federal. Ou seja, a proposta de PNE do Governo Lula foi enviada ao Congresso Nacional apenas em 15 de dezembro de 2010, sendo registrada como PL 8.035/2010 na Câmara dos Deputados somente no dia 20 de dezembro daquele ano. O PNE 2001-2010 encerrou sua vigência em 31 de dezembro de 2010.

informações para replanejamento de ações e a alteração de rumos. Ademais, pela perspectiva da sociedade civil, também podem se converter em instrumentos de pressão sobre os governos que administram o Estado, especialmente diante do fato de que o PNE é instituído por Lei.

Pela importância da questão, a emenda foi incorporada – com alterações – ao corpo da legislação. Dessa forma, os artigos 4º e 5º ordenam:

Art. 4º As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I - Ministério da Educação - MEC;

II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III - Conselho Nacional de Educação - CNE;

IV - Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

A leitura desses trechos da Lei 13.005/2014 é particularmente sensível. Fica demonstrado que a tarefa de monitorar e avaliar cabe, legalmente, a quatro instâncias por mim denominadas como “instâncias avaliativas oficiais”: o Ministério da Educação, as comissões que tratam da matéria educacional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE)⁹⁰.

Nenhuma das quatro “instâncias avaliativas oficiais” tem cumprido com a tarefa que lhes cabe. Ocorre que diferente do Inep, elas não estão obrigadas a emitir pareceres com prazos definidos⁹¹. Conforme pode ser visto na próxima citação legal, o único prazo estabelecido é para avaliar, em 2018 – quarto ano de vigência do PNE –, a meta progressiva de investimento público em educação. Na prática, conforme o disposto na Lei, qualquer alteração seria obrigatoriamente para *ampliar* a meta. Contudo, sequer essa tarefa foi cumprida.⁹²

Art. 5º [...]

§ 3º **A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada** por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas. [...] (BRASIL, 2014, grifo nosso).

⁹⁰ Sobre o FNE, vale dizer, a Lei 13.005/2014 reforça sua institucionalidade. Contudo, desde 2010, ainda que de forma precária, o FNE já estava estabelecido a partir de Portaria nº. 1.407, de 14 de dezembro de 2010, do Ministério da Educação.

⁹¹ Faltou incorporar essa determinação, fica o aprendizado.

⁹² Até porque o Estado brasileiro dá sinais de total descompromisso com o direito à educação.

Não obstante, embora as omissões das instâncias avaliativas oficiais, o Inep tem buscado cumprir com seu papel, ainda que sob intempéries. Comprometidos com seu ofício, os servidores da autarquia vêm mantendo esforços decididos de monitoramento do plano.

Em 2015, o Inep publicou um documento intitulado “PNE 2014-2024: Linha de Base” (BRASIL, 2015c), determinando indicadores e o ponto de partida para o acompanhamento do plano. No ano seguinte, em correspondência ao comando da Lei 13.005/2014, a autarquia publicou o “Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016” (BRASIL, 2016). Por fim, em 2018, cumprindo com a determinação legal, foi publicado o relatório do segundo ciclo, correspondendo aos anos de 2017 e 2018 (BRASIL, 2018a).

O trabalho do Inep é rigoroso, embora haja questões metodológicas sensíveis, como um certo relaxamento ou omissão na produção de dados gravosos ao governo da União⁹³. Contudo, o problema é mínimo. Ocorre que além do compromisso dos servidores, há a realidade concreta de (des)cumprimento do plano. E contra esses fatos não há argumentos.

4.4.2 Esforços de monitoramento e avaliação da sociedade civil

No âmbito da sociedade civil, há dois esforços de monitoramento e avaliação do plano, um é *compreensivo* e é empreendido pelo Todos pela Educação (TPE) e o outro é o *rigoroso*, empreendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

O trabalho do TPE é menos intenso e pode ser sintetizado nas edições do *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. Publicado pela entidade em parceria com a Editora Moderna, esse Anuário é uma síntese das tarefas realizadas pelo Observatório do PNE⁹⁴, mas restrita exclusivamente ao primeiro nível do ensino⁹⁵. Em linhas gerais, o TPE reconhece o descumprimento do plano, mas pondera motivos e busca sobrevalorizar os poucos avanços.

⁹³ Especificamente relacionados (1) à média de remuneração dos professores (Meta 17 do PNE), que o Inep sobrevaloriza para diminuir a distância em relação aos demais profissionais, e (2) a participação dos entes federados no financiamento da educação (Meta 20). Nesse caso, o Inep superdimensiona a participação da União.

⁹⁴ Lançado em 2013, o Observatório do PNE é um projeto de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) que, segundo o TPE, “tem por objetivo contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como *agenda* norteadora das políticas educacionais no País. [...] Com a coordenação do movimento Todos Pela Educação, a iniciativa é constituída por mais vinte e oito organizações ligadas à Educação e especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE durante sua vigência” (TPE, 2019).

⁹⁵ Ou seja, a educação básica, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/96).

Além disso, faz – predominantemente – um monitoramento dedicado a não desagradar as autoridades, evitando, ao máximo, a emissão de um juízo de valor que ofenda seus parceiros governamentais⁹⁶.

Já a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, também anualmente, produz um relatório crítico no âmbito das edições brasileiras da Semana de Ação Mundial⁹⁷. São esses relatórios que são debatidos nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional e no tradicional seminário promovido pela Frente Parlamentar em Defesa do PNE na Câmara dos Deputados⁹⁸, conforme citado no início deste capítulo⁹⁹.

As conclusões desses dois esforços analíticos sobre o (des)cumprimento do plano são amplamente divulgadas pela imprensa brasileira, incluindo grandes veículos de comunicação – especialmente a imprensa escrita e os portais noticiosos da Internet, tanto da mídia tradicional¹⁰⁰ quanto dos novos veículos¹⁰¹.

A diferença entre as posições da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Todos pela Educação podem ser explicadas pela análise de Lara Simielli (2008), para quem os objetivos da Campanha de consagração dos direitos educacionais a torna “crítica” aos governos, ao passo que o TPE busca ser “colaborativo”¹⁰² – sendo essa uma característica bastante presente no *campo do direito à aprendizagem*.

Ainda assim, embora diferenças sobre o grau de (des)cumprimento do plano, não é possível dizer que esses dois esforços da sociedade civil são, a partir de suas conclusões, marcadamente divergentes. Ocorre, mais uma vez, que realidade concreta solapa essas diferenças.

⁹⁶ Devido à sua estratégia de influência, o TPE busca manter uma relação pacífica com os governantes.

⁹⁷ No Brasil, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação aproveita o evento organizado pela Campanha Global pela Educação para, ao invés de pautar a Agenda 2030 da Unesco, aprofundar a reflexão sobre o PNE. A última SAM ocorreu de 2 a 9 de junho. Teve mais de 150 mil participantes.

⁹⁸ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi a única entidade convidada para se pronunciar em todas as seminários e audiências públicas sobre o descumprimento do plano.

⁹⁹ Sobre os relatórios da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ver o site da rede (CNDE, 2019).

¹⁰⁰ A mídia tradicional é composta pelos veículos dos grandes conglomerados de comunicação, tanto nacionais como estrangeiros, a exemplo da “Organizações Globo”, “Grupo Folha”, “Grupo Estado”, “Grupo Bandeirantes” e “Record”, considerando seus sócios locais. Também são tradicionais grupos com atuação recente no Brasil como “BBC”, “El País” e “Le Monde diplomatique”.

¹⁰¹ Entre os novos, há (1) os alternativos, como blogs, portais e outros veículos de comunicação como “Brasil de Fato”, “Rede Brasil Atual”, “Diário do Centro do Mundo” e “Brasil 247”. Há também os novos veículos de Internet, como o “Nexo Jornal”, este último em aliança crescente com o *campo do direito à aprendizagem*.

¹⁰² O tropo explicativo dessa divergência é a abordagem do “direito à educação” *versus* o “direito à aprendizagem” (CARA, 2019).

4.4.3 Uma visão sintética do descumprimento do PNE¹⁰³

Considerando a dificuldade de se obter uma visão rápida sobre o descumprimento do plano, colaborei com o cientista de dados Fernando Rufino, seguindo proposição dele, com a construção de um indicador sintético dedicado a analisar (ir)realização do PNE.

A partir de 2019, todos os balanços da Campanha Nacional pelo Direito à Educação tomam esse indicador como referência, por mérito técnico de Rufino.

O Indicador de Progresso (IP) tem uma mecânica simples. Ele apresenta a velocidade de avanço de cada indicador do plano em proporção à que seria necessária para o atingimento de cada meta do PNE no prazo. Como resultado, ele gera um número que informa sobre o movimento dos indicadores do PNE desde o começo do plano, e não o ponto em que estão em determinado ano, como ocorre com os estudos do Todos pela Educação (TPE, 2019), do Inep (BRASIL, 2018b) e os anteriores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

A fórmula do IP é de fácil compreensão: o “indicador de progresso” (IP) é o resultado da divisão entre a “Velocidade média observada para o indicador” (VelMOB) e a “Velocidade média necessária ao cumprimento da meta no prazo” (VelMNec).

$$IP = \frac{VelMOB}{VelMNec}$$

A conclusão do IP é que nenhuma meta do atual PNE está em processo de cumprimento, e – nesse momento – tende ao cumprimento, em congruência com as conclusões de outros estudos, em especial do INEP (BRASIL, 2018b) – que tem o valor de ser oficial.

O PNE2 tem sido um plano descumprido, como é o caso de seu antecessor.

¹⁰³ Para evitar que a tese fique datada, optei por apresentar o indicador. Os dados tanto do indicador quanto do balanço do PNE estão disponíveis no site da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

4.5 O PNE COMPREENDIDO COMO AGENDA DE AGENDAS

Grosso modo, na gramática da Ciência Política, *agenda* é o conjunto de políticas públicas comunicado e defendido como tema ou solução prioritária aos governos e à sociedade. A agenda é elaborada e promovida por atores sociais e políticos, o que inclui os governantes. Quem promove uma agenda é chamado pela literatura de “empreendedor de políticas públicas”. Eles aproveitam uma janela de oportunidade (*policy window*) e buscam incidir politicamente em ações de *lobby*¹⁰⁴ ou *advocacy*¹⁰⁵.

Como visto, em termos de políticas públicas, a agenda não difere – substantivamente – de um significado comum, que a define como um “conjunto de compromissos a serem cumpridos por alguém” (HOUAISS, 2019).

A ocupação da agenda pública, ou *agendamento*, compreende um esforço de formulação, comunicação e convencimento dos atores sociais e políticos e dos governantes tanto para influenciar a opinião pública como para justificar e legitimar a confecção e implementação de políticas pelos governos.

Felizmente, mais uma vez, o significado se aproxima do senso comum, para quem *agendar* é o ato de “incluir (um determinado assunto ou tema) em uma agenda” (HOUAISS, 2019, *online*).

Sobre o tema, Ana Cláudia Capella formula um conceito direto, porém restrito à esfera de governo. Para ela, a “**agenda governamental** abrange o conjunto de **questões relevantes para os formuladores de políticas públicas governamentais e grupos próximos** a estes” (CAPELLA, 2018, p. 60, grifos nossos).

Compreender o PNE como uma “agenda de agendas” significa reconhecer que o plano é normalmente tratado como uma *lista* ou *elenco* de *políticas públicas* e *compromissos*. O problema é que cada item desse rol tem sido abordado com relativa *independência* em relação aos demais. Ao não reconhecer os vínculos existentes entre as partes e o todo, o plano fica extremamente enfraquecido.

É possível dizer que abordagem do PNE como “agenda de agendas” é consequência de três fatores: 1) a incompreensão do fio lógico do plano; 2) a distorção gerada pela sobrevalorização do processo de agendamento (*agenda-setting*) realizado na construção do

¹⁰⁴ Incidência política em defesa de interesses econômicos egoísticos. A causa é em nome de si mesmo ou da organização que representa (empresa, partido, associação, movimento etc.).

¹⁰⁵ Incidência política em defesa de direitos sociais, políticos e econômicos. A causa é em nome da sociedade.

plano; e 3) por óbvio, a inaceitável normalidade em secundarizar a dívida histórica do Brasil com a educação.

4.5.1 A incompreensão do fio lógico do plano

Nos tópicos anteriores deste capítulo, foi explicado que o artigo 214 da Constituição Federal, alterado pela EC 59/2009, determinou que o PNE tem como objetivo geral “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração”. Para tanto, ele deve definir “diretrizes”, “objetivos”, “metas” e “estratégias” de “implementação” para “assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades”.

A Carta Magna diz também que a única meta obrigatória em todas as edições do PNE – tanto a presente como as futuras – é a meta de financiamento da educação. Isso acontece porque o inciso VI, acrescido pela EC 59/2009, exige o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

Esse é o fio lógico do PNE, esmiuçado e tornado obrigatório pela própria Constituição Federal. Contudo, quase sempre, ele é ignorado. Inclusive por tomadores de decisão e por quem se dedica a monitorar o (des)cumprimento do plano.

Para ilustrar a incompreensão dessa lógica, é possível utilizar uma declaração do então Senador Cristovam Buarque (CIDADANIA-DF), reconhecido socialmente por sua militância na área da educação. Questionado pela Agência Senado logo após a aprovação final do PNE pela Câmara dos Deputados, ele afirmou: “eu temo que esses 10% [do PIB] sejam dinheiro jogado fora, porque nós não dissemos como vamos aplicar. Não tenho o menor otimismo com o PNE 2, até porque o PNE 1 não deu resultado” (SENADORES..., 2014, *online*).

Na crítica, Buarque se refere à meta de destinar um investimento público em educação equivalente a 10% do PIB. Embora em dezembro de 2013 o ex-Senador tenha votado em favor do PNE no plenário do Senado Federal, meses depois ele ainda parecia desconhecer o fato de que a meta 20 do atual plano, dedicada ao financiamento da educação, corresponde estritamente à demanda estabelecida pelo inciso VI do artigo 214 da Constituição Federal, emendado em 2009.

Em outras palavras, e aqui vale insistir no ponto, a meta 20 existe apenas para servir ao cumprimento das demais – o que no caso do PNE 2014-2024 significa dizer: foi estabelecida em função das outras 19 metas e suas respectivas estratégias. Sobre as aspas

dadas à Agência Senado, surpreende ainda mais o fato de que o senador Cristovam Buarque também exercia mandato congressional quando a EC 59/2009 foi promulgada. Portanto, se foi o caso de desconhecimento, se trata de um desconhecimento reiterado – o que é grave para um militante educacional.

Contudo, esse não é o único equívoco da assertiva do ex-senador. Ela também demonstra o desconhecimento dele da estrutura lógica do Plano Nacional de Educação. Ocorre que para cumprir com as metas, é preciso também implementar as estratégias – e assim, é submetido a esse fio lógico que o recurso estimado para a execução do plano deve ser despendido. No entanto, justiça seja feita, a posição de Cristovam Buarque sobre o PNE não é exceção. Ao contrário, ela é regra.

Em 2017, com boa repercussão midiática¹⁰⁶, o Observatório do PNE, liderado pelo Todos pela Educação, produziu um relatório frágil afirmando que 20% dos “objetivos” do plano previsto até 2017 tinham sido cumpridos. Segundo matéria do *G1*, portal noticioso das Organizações Globo:

Levantamento realizado por entidades do setor [participantes do Observatório do PNE] apontam que apenas 20% dos objetivos previstos para até 2017 foram cumpridos dentro do Plano Nacional de Educação (PNE). [...]. “O PNE é um grande avanço [...]. Acontece que ele não é um plano estratégico. Ele não coloca o que precisa vir antes, as políticas mais prioritárias”, afirma Priscila Cruz, presidente-executiva do movimento Todos Pela Educação, um dos integrantes do Observatório (MOREIRA, 2016, *online*).

Os dois parágrafos dispostos anteriormente retratam baixo domínio sobre o conteúdo do plano, tanto por parte da reportagem do G1 como também por parte da representante do próprio Observatório do PNE.

¹⁰⁶ Em 2015 e 2016, utilizando a base de dados do Linear Clipping, serviço de clipagem contratado pelo Ministério da Educação (MEC), verifiquei que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi a principal fonte das matérias da imprensa sobre o (des)cumprimento do plano, participando em 86,53% delas. Enquanto isso, o TPE e seu Observatório do PNE foram fonte em apenas 19,11% das reportagens. Até agosto de 2016, portanto antes da ascensão de Michel Temer (2016-2018), o Linear Clipping esteve aberto ao público, facilitando o estudo sobre a cobertura midiática da educação, com a vantagem de se analisar as matérias que eram lidas no âmbito do MEC. Como o banco de dados começava em janeiro 2008 e é atualizado diariamente, ele se constitui em uma importante fonte de informações. Pela relevância dessa base e diante da manutenção do contrato entre a empresa e o Ministério, em comunicação eletrônica efetuada em 2019, fui informado que o serviço está mantido, mas encontra-se totalmente fechado ao público. Por curiosidade, perguntei qual seria o preço de compra da base de dados, haja vista que a empresa presta serviço a outros clientes. Não obtive respostas. Deve ter sido uma pergunta retórica, pois creio que não conseguiria pagar o valor. Voltando ao ponto, embora o estudo do Observatório da Educação de 2017 tenha sido publicado após o intervalo de análise de dados da base do Linear Clipping, foi perceptível a força de repercussão dele na imprensa.

Inclusive, em termos estruturais, a única omissão do atual PNE é, justamente, a não determinação de objetivos – o que é grave, pois enfraquece a sequência lógica do plano e, pior, descumpra a exigência da Carta Magna, como pode ser relido até na Introdução desta tese. Além disso, de fato, o PNE não é um “plano estratégico”, ele não abarca o sentido desse termo empregado na administração de empresas.

Não obstante, sob consequência dos ditames constitucionais, o PNE2 é um plano de Estado instituído por lei. Portanto, sua construção é feita por meio de um processo deliberativo no âmbito do Congresso Nacional, o que resulta em especificidades na sua formulação. Desse modo, o plano determina sim prazos claros e prioridades. Eles são organizados pela ordem em que deve ser cumpridos os dispositivos. Além disso, ao concluir uma etapa, o cumprimento de outra deve ser iniciado. Há, portanto, uma retroalimentação, desde que o fio lógico do plano seja respeitado.

Em 2017, para ficar em apenas um exemplo, o Brasil já deveria ter instituído o Sistema Nacional de Educação (SNE). Aliás, em 25 de junho daquele ano, o SNE deveria ter completado um ano de implementação. Como foi discorrido antes nesta tese, em regime de colaboração coerente com o federalismo *tridimensional* brasileiro (entre a União, os estados e os municípios), o SNE é o próprio instrumento político e administrativo responsável por implementar o PNE¹⁰⁷.

Sobre o monitoramento do plano produzido pelo TPE em 2017, a inadimplência do governo da União na instituição do SNE sequer é evidenciada com a devida gravidade¹⁰⁸. E como se sabe: as omissões também revelam decisões – tal como reiteraram Dye (1972) e Stone (1988) no tocante às políticas públicas.

Poucos dias após a divulgação do estudo do Observatório do PNE, em artigo publicado na *Carta Capital*, em parceria com Andressa Pellanda, respondi:

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 completa seu terceiro ano de vigência e de descumprimento. A sentença é tão crua quanto verdadeira. De forma legítima, para levantar a moral da lei, durante os últimos dias, surgiram alguns esforços de ponderação: há quem diga que o PNE avança aqui e ali, em ritmo excessivamente lento, mas avança. Contudo, o Brasil precisa encarar a realidade: essas ponderações desconsideram o conjunto do texto, o grau de importância de cada um dos dispositivos e o próprio fio lógico do PNE. (CARA; PELLANDA, 2017).

¹⁰⁷ Considerando que a Constituição Federal determina essa demanda no artigo 214 emendado e que o PNE deve ser a agenda do SNE, articulando o esforço dos entes federados em educação, é lógico que o primeiro PNE após a EC 59/2009 tenha ficado responsável por agendar e determinar prazo para a instituição do sistema. Ficou agendado para junho de 2016. Até hoje isso não foi cumprido.

¹⁰⁸ Cf. OPNE, 2017.

Contudo, o prejuízo estava dado. Sobre o mesmo estudo do Observatório do PNE, matéria da *Agência Brasil*, veículo de imprensa do Poder Executivo Federal, “manchetou”: “Plano Nacional de Educação completa três anos com apenas 20% das **metas cumpridas**” (CRAIDE, 2017, grifos nossos). Sendo que, na realidade, nenhuma meta tinha sido realizada, o que é válido ainda hoje. Novamente, Cristovam Buarque, em entrevista à *Agência Senado*, reiterou seu desconhecimento da lógica do PNE2.

O Plano Nacional de Educação aprovado em 2014 pelo Congresso Nacional completa três anos este ano. Ele contém 20 metas para a educação em todos os níveis, do ensino infantil à pós-graduação, para serem alcançadas em dez anos, até 2024. Até agora porém, nesses três anos, apenas 20% das metas foram cumpridas, segundo o Observatório do PNE. O senador Cristovam Buarque (PPS-DF) falou ao programa Salão Nobre, da TV Senado, que esse resultado já era esperado, porque educação não é prioridade no país e nunca foi em nenhum governo. Além desse resultado, Cristovam acredita que o PNE vai alterar pouco a educação brasileira. As metas que foram cumpridas, na opinião do senador, seriam realizadas mesmo sem o plano. “É para inglês ver. Não adianta ter meta sem definir como fazer”, critica [Cristovam Buarque] (PROJETO..., 2016, *online*).

Após esse episódio de 2017, e as polêmicas decorrentes, o Observatório do PNE se tornou mais rigoroso em seu trabalho, porém permanece insistindo em ponderações otimistas para amenizar o descumprimento do plano. Além disso, como muitos outros atores dedicados à educação – todos do campo do direito à aprendizagem –, o TPE continua a omitir em suas análises o fio lógico do PNE.

Decorridos cinco anos de vigência do plano, o que podia ser tratado como a incompreensão de diversos atores sobre a estrutura e a organicidade do PNE2 começa a ganhar contornos de opção.

Isso se dá porque assumir a sequência lógica do plano significa enfrentar a histórica e gigante dívida do Brasil com a educação. Como resultado, isso obscurece agendas individualmente relevantes para atores sociais e políticos. Nesse caso, o argumento (e pressuposto) é que o Estado brasileiro não tem capacidade de dar conta de muitas ações educacionais. Postura extremamente permissiva com a inadimplência estatal e injusta com quem não tem (e não teve) o direito à educação assegurado.¹⁰⁹

Como se sabe e já foi dito aqui, a negação do direito à educação no Brasil é apontada e debatida pelos educadores de forma mais sistemática desde a década de 1930, sobretudo por ocasião do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Desde então, o debate público

¹⁰⁹ Nesse sentido, o caso da Educação de Jovens e Adultos é emblemático. Justamente, no país de Paulo Freire.

sobre a temática ganhou ênfase na sociedade brasileira. Mas como apontou Anísio Teixeira, em 1947: *no Brasil, muito se fala em educação, mas muito pouco se faz*. Disse ele:

Confesso que não venho até aqui falar-vos sobre o problema da educação sem certo constrangimento: quem recorrer à legislação do país a respeito da educação, tudo aí encontrará. Sobre assunto algum se falou tanto no Brasil e, em nenhum outro, tão pouco se realizou. Não há, assim, como fugir à impressão penosa de nos estarmos a repetir. Há cem anos os educadores se repetem entre nós. Esvaem-se em palavras, esvaímo-nos em palavras e nada fazemos (TEIXEIRA, 2009, p. 105).

Para ele, a educação pública universal é o esteio da democracia.

Falamos em Democracia, temos aspirações democráticas, sentimentos democráticos. Suspiramos pela Democracia, mas nunca lhe quisemos pagar o preço. O preço da Democracia é a educação para todos, educação boa e bastante para todos, a mais difícil, repetimos, das educações: **a educação que faz homens livres e virtuosos**. E por que não a tivemos? – Porque força é insistir, jamais fizemos da educação o serviço fundamental da República. (TEIXEIRA, 2009, p. 105, grifos nossos)

A implementação do PNE e seu descumprimento no país é um movimento dialético: traduz não só a importância da educação, mas também os motivos para a sua negação à parte significativa da população do país.

A afirmação de Anísio Teixeira de que “educação é, portanto, não somente a base da democracia, mas a própria justiça social”, anteriormente citada, diz muito sobre as lutas travadas na sociedade brasileira entre grupos antagônicos, especialmente os dois campos aqui analisados.

Nesse sentido, e como provocação, é preciso questionar se em um efetivo Estado democrático de direito, em uma sociedade que tenha a real democracia como base, seria possível um governo descumprir um PNE, sendo ele um Plano de Estado. Nesse momento, permanece válida a afirmação de Anísio Teixeira de que, no Brasil,

jamais tivemos regime que fosse, na real concepção de democracia, a integração de todo o povo “com” e “em” seu governo; em que não houvesse uma distinção radical entre a classe dominante e o povo, em que não houvesse a classe que se beneficia do Brasil e a que trabalha, pejeja e sofre para a existência dessa outra classe (TEIXEIRA, 2009, p. 110).

Desse modo, o questionamento feito por Teixeira (2009, p. 110) na década de 1940 permanece atual: “Às vezes ponho-me a indagar: por que será que o Governo, entre nós, há de ser sempre como um bem privado, que se conquista como se fosse um tesouro, uma riqueza a ser distribuída com os amigos, companheiros e partidários?”.

Ao analisar o descumprimento do PNE, é fecundo investir na questão: nos termos de Anísio Teixeira, o que fizemos nós no Brasil, até hoje, para que essa suprema função do

Estado – a garantia do direito à educação – se efetivasse? A própria feitura desta tese responde: pode ter sido muito, mas ainda é extremamente insuficiente, de tal modo que o caminho para consagração do direito à educação se assemelha a uma espécie de paradoxo de Zenão, cujo resultado parece ser: quanto mais progredimos, mais estamos distantes do ponto de chegada – isto é: educação pública universal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Há, com efeito, algo de orgânico na falta de compreensão do fio lógico do Plano, que traduz a falta de coerência entre aquilo que se declara e o que se realmente almeja. Como disse o educador de Caetité (BA), no Brasil, “falamos uma língua em voz alta e outra em voz baixa. Temos uma língua para as festas e outra para a intimidade. Uma para o povo, outra para o estrangeiro e outra para os nossos ‘iguais’” (TEIXEIRA, 2009, p. 111), demonstrando em autocrítica que era preciso romper com o elitismo.

4.5.2 A distorção gerada pelo processo de agendamento (agenda-setting)

Para verificar a hipótese de que o PNE é tratado como uma “agenda de agendas”, é preciso descobrir quais temas foram agendados no plano. O primeiro caminho para isso é tomar o próprio texto da Lei 13.005/2014 como um campo de estudo.

A melhor inspiração para esse exercício é o trabalho de Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton (2009). Eles produziram o mais abrangente estudo de política comparada sobre as Constituições de 190 países do mundo, de 1789 a 2005. Rogério Arantes e Cláudio Couto (2019) fizeram um trabalho equivalente em relação à nossa Constituição Federal.

Na educação e sobre o PNE1 (2001-2010), um caminho próximo foi trilhado. Partindo da contraposição entre a proposta do Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (1998), inscrito no Projeto de Lei 4.155/1998 *versus* o texto apresentado pelo governo federal na forma do PL 4.173/1998, Carlos Roberto Jamil Cury estabeleceu uma interpretação que se tornou catedrática, afirmando que se tratava de “duas formulações”, inclusive opostas “quanto às concepções, diretrizes e metas que as norteiam” (CURY, 1998, p. 162). Diante delas, Eliel da Silva Moura produz a seguinte análise:

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 [Lei 10.721/2001], manteve a estrutura da “Proposta do Executivo”, com os onze temas encontrados no original, mas com três subitens para cada tema: Diagnóstico, Diretrizes e Objetivos e Metas.

As metas totalizaram 295, fruto da fusão e/ou incorporação das metas das propostas do executivo (248) e da sociedade (118) e de emendas (MOURA, 2013, p. 11).

O método de trabalho para tratar os textos legais como campo de estudo é relativamente simples: destrinchar cada Lei, classificando os comandos emitidos por cada item legal.

Em um artigo, por exemplo, cada parte (caput, parágrafos, incisos e alíneas) pode fornecer um ou mais dispositivos (demandas ou definições). Assim, o método afirma que é preciso ler a legislação, selecionar os dispositivos e criar categorias analíticas.

Fazendo uma leitura formal, o PNE 2014-2024 é composto por 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias, que somariam, em tese, 288 dispositivos. Contudo, a pesquisa relacionou 313.

Diferente da Constituição Federal, o PNE é uma lei de duração decenal que – até o momento – não foi emendada. Assim, para melhor desvendá-lo como “agenda de agendas” é preciso, em primeiro lugar, efetuar uma comparação entre ele e a Lei 10.721/2011, considerando os vetos apostos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no ato de sanção.

Na tradição bibliográfica, como se sabe, é dito que o PNE 2001-2010 definiu diagnósticos e diretrizes e estabeleceu 295 objetivos e metas relacionadas ao conjunto dos níveis, etapas e modalidades do ensino. Tratou também da “Formação dos Professores e Valorização do Magistério”, do “Financiamento e Gestão” da educação, além do “Acompanhamento e Avaliação do Plano”. Por fim, reitera-se que ele buscou estabelecer uma gestão educacional por meio do regime de colaboração entre os entes federados (BONAMIGO *et al.*, 2012. Obviamente, tudo isso é factual, porém essa listagem colabora pouco para a compreensão substantiva do plano passado.

Feita a comparação entre os dois planos (PNE1 e PNE2), o próximo passo é estudar as políticas educacionais do governo da União. Por último, é necessário ler a Lei 13.005/2014 e partir para um novo processo de comparação.

Sobre o PNE em vigor, dos 313 dispositivos categorizados, entre artigos da lei e suas partes, além de metas e estratégias, há dez inovações ou demandas. Não importa se elas estão na forma de artigos da lei ou dispostas como metas e estratégias, o que vale é o comando substantivo que elas oferecem. Em ordem alfabética, são elas:

- 1) Base Nacional Comum Curricular (BNCC);
- 2) Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ);

- 3) Equiparação da média salarial dos professores em relação aos demais profissionais com escolaridade equivalente (graduação);
- 4) Estabelecimento de meta de investimento público equivalente a 10% do PIB em educação pública e em parcerias público-privadas;
- 5) Leis de gestão democrática em todos os sistemas de ensino;
- 6) Lei de Responsabilidade Educacional;
- 7) Sistema de controle social do Plano Nacional de Educação baseado no Fórum Nacional de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação;
- 8) Sistema federativo do plano (estabelecimento dos planos estaduais, distrital e municipais articulados com o PNE);
- 9) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica;
- 10) Sistema Nacional de Educação (SNE) e mecanismos interfederativos.

Essas são as questões substantivamente novas do PNE2. O critério de inovação corresponde a quatro fatores: (1) primeiro, elas não constituíam políticas públicas estabelecidas pelo governo Lula antes do encaminhamento do texto do PNE ao Congresso Nacional; (2) segundo, elas não tinham sido endereçadas pelo governo à deliberação sob quaisquer circunstâncias¹¹⁰; e (3), terceiro, não representam tarefas, obrigações ou responsabilidades do Estado, como a universalização e expansão de matrículas ou a valorização dos profissionais da educação. E mais do que tudo isso, (4) não contavam com formulações equivalentes no PNE passado.

Por certo, as novidades não representam proposições melhores ou piores, mais ou menos relevantes para a consagração do direito à educação. Não se trata disso. Por exemplo, é indiscutivelmente importante matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche, demanda inscrita na Meta 1 do PNE atual, mas repetida (por descumprimento) do plano passado.

A questão das novidades é que, por terem sido agendadas, elas recebem maior atenção da opinião pública, secundarizando outros dispositivos, mesmo que eles sejam tão urgentes ou essenciais. Por exemplo, a histórica dívida educacional brasileira, que exige extrema prioridade à expansão e manutenção de matrículas, sequer tem sido abordada. E esse

¹¹⁰ Nesse caso o critério de análise foi todo o período do lulismo, de 2003 até 2014, quando é sancionado o plano. Considero que embora as diferenças, o governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) foi uma espécie de continuidade do governo do presidente Lula (2003-2010).

se torna um problema *em si*, pois a superexposição de um tema sensibiliza mais os governantes em dois sentidos: para inviabilizá-lo ou implementá-lo.

A pesquisa analisou 6.124 matérias disponíveis de 01 de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016 e que trataram do tema “educação”¹¹¹. Desse total, 60,87% citaram ou abordaram o PNE, ou seja, 3.728 textos – sendo, portanto, o assunto que mais repercutiu no período.

Ao confrontar os temas novos agendados no PNE com a sua exposição na base de dados, o resultado é que quatro assuntos tiveram proeminência: 1) a meta de 10% do PIB para a educação (48,01%, 1.790 textos); 2) o CAQi e o CAQ (15,50%, 578 textos); 3) a BNCC (15,42%, 575 textos)¹¹²; e 4) o SNE (13,65% , 509).

Entre os atores ouvidos nas matérias sobre o PNE, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi a mais considerada, tendo aspas em 2879 reportagens (77,22%). Em segundo lugar ficou o Ministério da Educação, com 1450 participações (38,89%). Por último, considerando citações que superam 25% das matérias, o Todos pela Educação foi fonte de 1247 textos (33,45%). Assim, do campo do *direito à aprendizagem* apenas essa ONG teve participação relevante. E, concretamente, o PNE2 – como já tinha ocorrido com o PNE1, é um tema caro e intensamente abordado pelo campo do direito à educação desde os pioneiros de 1932, cuja representação programática tem sido exercida pela CNDE.

Por terem conquistado mais atenção na agenda pública, os quatro temas anteriormente elencados devem ser analisados com mais acuidade. Além deles, também é preciso analisar o Sinaeb, pela forte oposição que ele sofreu no âmbito do governo Temer (2016-2018) e por ser uma proposta que divide a área educacional opondo o *campo do direito à educação* ao *campo do direito à aprendizagem*. No Quadro 3, são apresentados os temas agendados por campos e protagonistas.

Quadro 3 – Temas agendados por campo

TEMA	CAMPO	PROTAGONISTA
Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	Direito à aprendizagem	Fundação Lemann (Movimento pela Base)
Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)	Direito à educação	Campanha Nacional pelo Direito à Educação

¹¹¹ Na base de dados do Linear Clipping, já citada.

¹¹² A BNCC se torna um assunto forte a partir de março de 2014. Nesse parágrafo são reportadas as matérias que (1) citam o PNE e (2) aprofundam um tema agendado no plano. Portanto, não se analisa matérias sobre a BNCC apartadas do PNE2.

Equiparação da média salarial dos professores em relação aos demais profissionais com escolaridade equivalente (graduação)	Direito à educação	CNTE
Estabelecimento de meta de investimento público equivalente a 10% do PIB em educação pública e em parcerias público-privadas	Direito à educação	Todo o campo, a partir de agenda estabelecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Leis de gestão democrática em todos os sistemas de ensino	Direito à educação	Todo o campo, a partir de agenda estabelecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Lei de Responsabilidade Educacional	Direito à aprendizagem e Direito à educação	Dois concepções. Como instrumento do gerencialismo: TPE. Como questionamento à LRF, CNTE.
Sistema de controle social do Plano Nacional de Educação baseado no Fórum Nacional de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação	Direito à educação	Todo o campo, a partir de agenda estabelecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Sistema federativo do plano (estabelecimento dos planos estaduais, distrital e municipais articulados com o PNE)	Direito à educação	Todo o campo, a partir de agenda estabelecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)	Direito à educação	Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Cedes
Sistema Nacional de Educação (SNE) e mecanismos interfederativos	Direito à educação	Todo o campo, a partir de agenda estabelecida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2019).

Dos temas agendados, 8 foram incluídos exclusivamente na agenda pelo *campo do direito à educação*. Considerando que a Lei de Responsabilidade Educacional tem duas concepções em disputa, coube a esse campo agendar apenas a BNCC.

Sobre as metas do PNE também é possível fazer um esforço equivalente de distribuição por prioridade dada pelos campos. Ou seja, qual campo prioriza mais qual meta. É o que será feito no Quadro 4.

Quadro 4 – Metas priorizadas por campo

META	TEXTO DA META	CAMPO
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Direito à educação
2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Direito à educação

3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Direito à educação
4	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Direito à educação
5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Direito à aprendizagem
6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	Direito à educação e direito à aprendizagem
7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:	Direito à aprendizagem
8	Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	Direito à educação
9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Direito à educação
10	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	Direito à educação
11	Triplidar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Direito à educação
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Direito à educação
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	Direito à educação
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Direito à educação
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 de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Direito à educação
16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Direito à educação
17	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Direito à educação
18	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Direito à educação
19	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Direito à educação e direito à aprendizagem
20	Ampliar o 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 desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Direito à educação

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2019).

O *campo do direito à aprendizagem* prioriza essencialmente as Metas 5 e 7. A primeira (1) se dedica à alfabetização de crianças; e a segunda (2) equaliza “qualidade” a desempenho no Ideb – ou seja, pratica uma redução. Porém, nas estratégias de ambas houve intervenção do *campo do direito à educação*.

No tocante à educação em tempo integral (Meta 6), há duas concepções concorrentes no conjunto da meta, bem como na questão da gestão democrática (Meta 19). Em ambos os casos, o MEC de Lula, liderado por Fernando Haddad, colidiu com o *campo do direito à educação*. A opção do Congresso Nacional foi associar e misturar as duas visões. Essa prática, inclusive, é uma tradição do Parlamento brasileiro.

4.5.2.1 *Os temas agendados, mas menos visíveis*

Embora não seja o objetivo desta tese fazer uma exposição pormenorizada de cada um dos tópicos agendados, especialmente os menos visíveis, é importante para o argumento tratar rapidamente deles, pois ajuda na compreensão do cenário de descumprimento do PNE e de negação do direito à educação no Brasil.

a) Equiparação do rendimento médio dos professores com os demais profissionais com escolaridade equivalente

A Meta 17 do PNE consiste em *equiparar* o rendimento médio dos professores “ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014), portanto, até 2020.

A trajetória dessa meta é curiosa. Por descuido, o texto de apresentação do PL 8.035/2010 foi enviado à Câmara dos Deputados com marcas de revisão e assim está disponibilizado até hoje no site da Casa. Ele demonstra que a intenção original do governo Lula era equiparar o salário do magistério por meio da melhor política para isso: a valorização do “piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público”, estabelecido pela Lei 11.738/2008. Porém, houve recuo e o texto enviado decidiu, apenas, “aproximar” a remuneração média dos professores em relação aos outros profissionais com escolaridade equivalente.

Vale considerar que a redução do número de metas não significa, em absoluto, uma redução do escopo do PNE. Como se verá, as vinte metas atualmente propostas representam desafios profundos para a melhoria da qualidade da educação

brasileira e demandarão providências e medidas estruturais para serem implementadas. Para citarmos apenas um exemplo, basta mencionar a meta 17, que propugna: “**Valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente**”. ~~Atualizar progressivamente o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica de forma que o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade seja equiparado ao rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente~~”. Para que esta meta seja cumprida, é preciso implantar planos de carreira em todos os níveis de governo e constituir fórum permanente de acompanhamento da atualização do valor do piso. Como se pode perceber, trata-se de meta ousada e exigente e que, uma vez cumprida, será capaz de concretizar reivindicação histórica de valorização do magistério (BRASIL, 2010b, grifos do autor).

No Congresso Nacional, graças à incidência da sociedade civil, em especial da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, o texto retomou o critério de “equiparação”, porém sem mencionar o piso do magistério.

b) Leis de gestão democrática em todos os sistemas de ensino

A gestão democrática é o princípio de organização da educação nacional definido no art. 206 de Constituição Federal de 1988 e reiterado na LDB de 1996. A Lei 13.005/2014 determina que

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Contudo, nenhum ente federado cumpriu com esse dispositivo do plano e os que já possuíam leis específicas ainda não as atualizaram. Ademais, a Meta 19 do PNE 2014-2024, que trata da questão, é a mais mal redigida na Lei 13.005/2014. Primeiro, (1) ela defende a perspectiva da seleção “meritocrática” para escolha de diretores de escola, cristalizando o que deve ser uma função como um cargo; segundo, (2) busca combinar isso com processos participativos para escolha de gestores educacionais. Os comandos são, portanto, contraditórios.

Não obstante, cabe aqui a pergunta elaborada por Vitor Henrique Paro no título de seu libelo contra a razão mercantil na educação: “diretor escolar: educador ou gerente?” (2015). O *campo do direito à educação* responde: *educador*. O do *direito à aprendizagem*: *gerente*.

c) **Lei de Responsabilidade Educacional**

O terceiro tema agendando, entre os não tão visíveis, é a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), que possui duas interpretações concorrentes: 1) Excluir a educação dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para permitir a valorização dos profissionais da educação; 2) Culpabilizar gestores e professores pelo baixo desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala.

A LRE é demandada no PNE por meio da Estratégia 20.11:

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano [2015], Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (BRASIL, 2014).

Como pode ser visto, a redação da Estratégia 20.11 inclui as duas perspectivas, pois o padrão de qualidade em termos de melhoria das condições de oferta do ensino exige a revisão da LRF – ou transferências substantivas de recursos da União para estados e municípios, o que amenizaria os constrangimentos causados pelos limites prudenciais. Diante do impasse, em 2017, uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou uma proposta, mas ela ainda não foi votada em plenário. Novamente, nas entrelinhas, as duas perspectivas foram (mal) articuladas, como pode ser lido em trecho de matéria da *Agência Câmara*.

Pouco mais de três anos depois que o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) entrou em vigor, uma de suas metas, a Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006), foi aprovada pela comissão especial da Câmara que examinou o assunto. O substitutivo à proposta original, que ainda precisa passar pelo plenário da Casa, estabelece que os gestores públicos nas esferas municipal, estadual e federal que, **mesmo tendo recursos à disposição**, registrem retrocesso nos índices de qualidade da educação básica de seus governos, serão responsabilizados com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992) (COMISSÃO..., 2017, grifos nossos).

Embora a reportagem não domine o conteúdo do plano – ao tratar a LRE como meta, sendo uma estratégia (20.11) –, ela deixa claro que, *apenas se tiverem recursos disponíveis*, os gestores podem ser responsabilizados por baixos índices educacionais. O problema é que eles não possuem, nunca possuíram – salvo raras exceções – e, conforme tendência, o cenário de escassez não deve mudar.

d) Sistema de controle social do Plano Nacional de Educação baseado no Fórum Nacional de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação

O sistema de controle social do Plano Nacional de Educação é estabelecido por dois artigos da Lei 13.005/2014, como já foi citado em tópicos anteriores. No art. 5º, ficaram definidas as instâncias que farão o monitoramento e a avaliação da implementação e cumprimento das metas do PNE. São elas:

- I – Ministério da Educação – MEC;
- II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III – Conselho Nacional de Educação – CNE;
- IV – Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Nesses dois artigos, a novidade está no estabelecimento do Fórum Nacional de Educação em lei. Se no art. 5º Fórum é definido como instância de monitoramento e controle, o art. 6º da Lei atribui responsabilidades específicas, dando a essa instância papel preponderante, não só na determinação das Conaes, mas também no monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024. Além disso, deve subsidiar a elaboração do PNE3.

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

- I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;
- II – promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente (BRASIL, 2014).

Esse sistema, praticamente, se tornou inoperante após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Em 2017, o ministro temerista Mendonça Filho mudou a composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) – por meio da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017. Um dia antes, o presidente Michel Temer (2016-2018) publicou o Decreto de 26 de abril de 2017, convocando a 3ª Conferência Nacional de Educação, mas submetendo-a ao controle do MEC. Como resposta, boa parte do FNE decide criar o Fórum Nacional Popular de Educação

(FNPE), responsável pela Conferência Nacional Popular de Educação (Conape). Esse se torna o espaço de interlocução e articulação do *campo do direito à educação*, sendo hegemonizado pela força petista. O *campo do direito à aprendizagem*, antes distante do FNE, ocupa esse espaço após Temer. Contudo, o fórum se torna uma esqualida imagem do que tinha sido antes.

A Conae-2018 aconteceu em Brasília nos dias 21, 22 e 23 de novembro de 2018, sem maior repercussão. A Conape foi realizada em Belo Horizonte de 24 a 26 de maio de 2018. Teve maior impacto, mas foi relativamente pequena, especialmente se comparada à Conae-2014 – a primeira após o PNE ser aprovado.

E sobre essa conferência é preciso discorrer um pouco: ela deveria ter ocorrido no primeiro trimestre de 2014, mas por receio de prejudicar a imagem do governo Dilma, devido a tensões na reta final de tramitação do PNE2 no Congresso Nacional, o MEC decidiu adiá-la para depois das eleições. Ocorreu em novembro, porém sem ter muita função política. Serviu para reiterar diversos conteúdos do PNE, mas a lei já estava sancionada.

e) Sistema federativo do plano (estabelecimento dos planos estaduais, distrital e municipais articulados com o PNE)

Em um país federativo como o Brasil, de ampla extensão territorial, contando com quase seis mil redes públicas de educação tão diferentes quanto desiguais, é imprescindível a existência de um plano sistêmico que articule todas essas instâncias. Esse plano, o PNE, deve ter leis correlatas nos 5570 municípios, nos 26 estados e no Distrito Federal.

Assim, o art. 8º da lei do PNE estabeleceu que

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014).

Os parágrafos e incisos do artigo definem as principais estratégias que os planos locais devem ter e assegurar.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I – assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III – garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014).

Embora inúmeros esforços, não há uma contabilidade segura de quantos municípios têm planos aprovados em lei. Fora isso, segundo o Inep, das 27 unidades federativas, apenas o Espírito Santo não conta com um Plano Nacional de Educação estabelecido. O que se sabe é que, quando há planos subnacionais, eles são muitas vezes uma cópia do texto do PNE. O esforço em contrário é feito pela ONG Ação Educativa que articula a plataforma “De olho nos planos”.

4.5.2.2 *Temas fortemente agendados*

Após uma breve análise dos temas agendados, mas menos visíveis, este tópico se debruçará sobre os temas do PNE mais demarcados na agenda.

a) A meta de 10% do PIB para a educação

Em discurso proferido em 1947, Anísio Teixeira fez elogio à Constituição Federal de 1946, e definiu como *grande revolução educacional* duas medidas nela consagradas. A primeira foi a instituição da autonomia da educação nos Estados, pois nas suas palavras autonomia é condição de liberdade. A segunda era

percentagens instituídas para a educação nacional, para a União, os Estados e os Municípios. É talvez o artigo mais revelador da nova consciência democrática expressa na Constituição Federal. Este artigo determina que 20% das rendas estaduais, 20% das rendas municipais e 10% das rendas federais sejam aplicadas na educação (TEIXEIRA, 2009, p. 117).

Para ele o país estava fazendo, naquele momento, o que deveria ter feito há muitos anos: a destinação de alguns impostos à manutenção educacional. Afirmou ele:

Esta idéia foi sugerida no Brasil dezenas de vezes e nunca conseguiu vencer. Uma daquelas permanentes brasileiras, o espírito fazendário, sempre impediu a criação dos fundos autônomos para a educação. É de muito maior importância aquilo que se chama pernosticamente de “unidade orçamentária” do que os serviços de educação e formação do homem no Brasil (TEIXEIRA, 2009, p. 117).

A histórica falta de prioridade dada à formação integral da mulher e do homem no país, e a conseqüente negação do direito à educação apontada por Anísio Teixeira desde a década de 1920, traduz os embates travados na tramitação do atual PNE no Congresso Nacional. De um lado o *campo do direito à educação* e de outro o governo federal, pressionado pelo mercado financeiro¹¹³, e aliançado com o *campo do direito à aprendizagem*.

A questão do percentual do PIB a ser investido em educação e a sua destinação apenas para a educação pública foram, sem dúvida, uma das batalhas mais duras da tramitação do PNE. Por esse motivo, entre outros, a meta de 10% do PIB para a educação foi o tema que mais pautou a agenda da opinião pública.

O tema da destinação de recursos como vinculação do PIB nasce no seio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que, no Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, em 1998, exige o percentual de 10%.

No caso do PNE em vigor, nos debates que aconteceram durante sua tramitação, duas etapas foram vencidas. A primeira (1) foi a definição de qual seria o percentual do PIB destinado à educação. E a segunda, (2) a luta sobre a destinação desse recurso, opondo mais uma vez na História do Brasil publicistas *versus* privatistas, em uma guerra já corriqueira na construção de todas as legislações e projetos educacionais do país. Como figura histórica, é Florestan Fernandes a principal (e mais reconhecida) liderança em defesa da exclusividade dos recursos públicos para a educação pública.

Em atualização à reivindicação do FNDEP, a defesa do percentual equivalente a 10% do PIB como mínimo necessário para a viabilização das metas do PNE partiu de levantamentos feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação – em texto publicado por mim e por Luiz Araújo (CARA; ARAÚJO, 2011) –, de Nelson Cardoso Amaral (AMARAL, 2010) e de José Marcelino de Rezende Pinto (PINTO, 2011). Como contraponto, o governo federal defendia o percentual de montante equivalente a 7%.

Se por um por um lado a sociedade civil e pesquisadores, sobretudo a CNDE, demonstrava não só a importância do investimento de 10% do PIB, o governo, os grupos e fundações empresariais, os grupos de parlamentares e os editoriais dos grandes jornais batiam na tecla de que países desenvolvidos e com educação de ponta – como Suíça, EUA, Finlândia, dentre outros – aplicavam metade desse percentual e estavam no topo dos *rankings*

¹¹³ Desde a década de 1980, com o início da desindustrialização, o mercado financeiro é o elemento mais dinâmico e poderoso da economia do país.

educacionais, isto é, do PISA. Logo, argumentavam que o percentual de 7% defendido pelo Ministério da Educação era mais do que suficiente. Essa assertiva foi demolida por Amaral (2010) e Pinto (2011), que demonstraram a diferença entre os valores investidos por aluno ao ano nos países ditos desenvolvidos e aqueles praticados no Brasil.

No âmbito do Congresso Nacional, especificamente no tocante ao processo de tramitação, o primeiro embate entre a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o governo Dilma se deu na omissão do MEC em enviar o diagnóstico do plano.

Após muita pressão da entidade e um requerimento aprovado pela deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO)¹¹⁴, o MEC apresentou *notas explicativas* com uma *planilha de custo* que justificaria o percentual do PIB defendido.

Como resposta, a CNDE apresentou uma nota técnica no dia 17 de agosto de 2011, contestando os cálculos do MEC e demonstrado porque 7% do PIB para a educação era insuficiente. A nota traz um cálculo dos investimentos adicionais necessários para que o novo Plano garantisse um padrão mínimo de qualidade.

A conclusão é que o investimento de 7% do PIB em educação pública colaborará de maneira precária com a expansão da oferta educacional. Além disso, será insuficiente para a consagração de um padrão mínimo de qualidade na educação. Em outras palavras, caso o Projeto de Lei (PL) 8035/2010 não sofra mudanças no Congresso Nacional, o Brasil insistirá – por mais uma década – na incorreta dissociação entre acesso e qualidade, ambos os elementos fundamentais para a garantia plena do direito à educação (CARA; ARAÚJO, 2011, p. 1).

Esse documento é considerado por Paulo de Sena Martins como decisivo para a aprovação do patamar de investimento público em educação em relação ao PIB.

Por outro lado, munida dos dados de investimento internacionais sistematizados por Amaral (2010) e Pinto (2011), especialmente os relatórios da OCDE e da CIA, o *campo do direito à educação* conseguiu demonstrar aos parlamentares que, apesar de percentuais de PIB semelhantes em relação aos países mais desenvolvidos, o Brasil figurava entre aqueles que menos aplicavam diretamente na educação dos estudantes, ficando em penúltimo lugar em algumas etapas e em último em outras (AMARAL, 2010), considerando uma lista de países selecionados.

Assim, partindo do fato de que os países desenvolvidos não possuem o mesmo patamar de dívida histórica com a educação e as condições de vida são boas, o Brasil deveria

¹¹⁴ A mesma do almoço no Coco Bambu. Dorinha teve uma participação muito qualificada na 55ª Legislatura. Mas está se realinhando na 56ª.

investir um valor maior, de modo a tornar melhor e mais equitativa as condições de oferta do ensino.

Após muitos debates e incidência no Parlamento, a maioria dos parlamentares das duas Casas Legislativas entendem que 10% do PIB era o patamar necessário para a execução do PNE. Para tanto, foi decisivo o Comunicado 124 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do próprio governo Dilma Rousseff, presidido à época pelo economista Marcio Pochmann. O texto do estudo é de autoria de Jorge Abrahão. Afirma o documento:

O Projeto de Lei nº 8035/10 encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Congresso Nacional estabelece um conjunto de vinte metas para o próximo decênio para a educação brasileira. Em contrapartida, a sociedade civil representada pela “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” tem sido responsável por uma proposta alternativa quanto ao custo das atividades educacionais. [...]. A divergência central entre o MEC e a “Campanha” reside na definição do percentual do PIB a ser gasto para atingir as metas quantitativas e qualitativas. As diferenças de cálculo apontadas na tabela abaixo residem na definição do custo unitário em cada nível ou modalidade de ensino, sendo que a “Campanha” tomou como base o custo-aluno qualidade inicial, cujos valores são superiores àqueles definidos pelo MEC. Além disso, algumas metas não foram traduzidas em aumento de recursos por parte do MEC, na medida em que são consideradas pelo ministério como contempladas em outras metas. Diante disso, o acréscimo em termos de percentual do PIB entre as duas propostas é bastante significativo. Partindo-se do patamar de gasto público com educação de 2009 de 5% do PIB, a proposta do MEC chegaria a 7% do PIB, enquanto a proposta alternativa da Campanha a 10% (IPEA, 2011).

E conclui:

A atual capacidade de financiamento da educação (4,98 % do PIB) consegue apenas cobrir o valor das necessidades apuradas para manter e possivelmente gerar avanços pequenos no atual nível educacional brasileiro. Este valor é distante daquele indispensável ao financiamento das necessidades para o cenário que representa as melhorias substantivas para educação, tendo como base as metas de ampliação de acesso e de melhorias expressivas na qualidade da educação, seguindo as propostas do novo PNE.

Para garantir essas metas, é necessário buscar outras fontes de financiamento. Nesse sentido, foram apresentadas cinco linhas de possibilidades, como forma de aumentar a capacidade de financiamento e melhoria dos gastos, nas áreas: do incremento no financiamento tributário; do uso de recursos do Pré-sal; no uso da folga orçamentária proveniente da redução das despesas financeiras (juros); da captação de recursos; e da melhoria e recomposição do gasto público em educação. É importante ressaltar que o crescimento econômico afetará direta e positivamente a capacidade de financiamento dessas fontes tributárias e não-tributárias. Por fim, o debate em torno dos rumos da política pública em educação e as consequentes alternativas propostas demonstram o reconhecimento dos principais atores sociais que atuam nessa área da necessidade de se pensar uma nova estrutura de financiamento da educação, que possibilite viabilizar uma educação em quantidade e qualidade em todos os níveis e modalidades para toda a população. Uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia que possa criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às

pequenas localidades, para que os recursos tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação (IPEA, 2011).

Embora seja ponderado, o que corresponde à liturgia de um texto oficial, o comunicado do Ipea demonstrou que era possível investir 10% do PIB em educação; assim, foi utilizado como um forte instrumento de incidência política.

Resolvido o patamar de recursos, restou, no entanto, outra quebra de braço: a destinação do montante. O governo Dilma, o setor educacional mercantil e as associações de base empresarial do *campo do direito à aprendizagem* defendiam que o Plano permitisse a contabilização do investimento público em parcerias público-privadas, o que contraria o princípio basilar do *campo do direito à educação*: a exclusividade de recursos públicos às escolas públicas.

A destinação de 10% do PIB apenas para a educação pública consagrou-se vitoriosa na aprovação do PL na Câmara, em primeira deliberação. Contudo, foi alterada no Senado, ficando 10% do PIB para a educação em geral, o que permite transferências para o setor privado. O PL retornou para Câmara e os debates em torno da questão foram retomados, com a base parlamentar sofrendo pressão por parte do Palácio do Planalto e do MEC, que queriam que a destinação fosse geral e não apenas para educação pública.

Em que pese a meta 20 do PNE ter definido a ampliação do investimento *público em educação pública* de forma a atingir 10% do PIB ao final do decênio, o art. 5º da lei 13.005 de 2014 define que

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Isso implica que, na prática, por mais que a meta diga que a verba pública é destinada apenas à educação pública, o corpo da lei emite comando em contrário.

A prática brasileira de não tomar uma decisão clara em termos legais enfraquece as próprias leis. E no PNE esse foi um problema recorrente.

Na prática, no caso da Meta 20, operou-se um *jeitinho*. De qualquer modo, após os cortes de Joaquim Levy – quando foi ministro da Fazenda de Dilma Rousseff – e, principalmente, por decorrência da Emenda à Constituição 95/2016, que por 20 anos impede

o aumento de recursos públicos federais para as áreas sociais – especialmente para a saúde e educação (ROSSI; DWECK, 2016) –, toda a meta está inviabilizada.

b) Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)

Assim como a definição do percentual do PIB a ser investido na educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) estiveram entre os temas mais debatidos pela opinião pública Custo Aluno-Qualidade e disputados no processo de tramitação do PNE no Congresso Nacional.

O CAQi é um mecanismo que traduz, em valores, o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica pública para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. Foi criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação a partir de 2002 e, para sua materialização, contou com contribuição decisiva de José Marcelino de Rezende Pinto¹¹⁵. O CAQi foi normatizado pelo CNE na forma do Parecer nº 08 de 2010. Naquela época, o Conselho assim se pronunciou:

Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos (BRASIL, 2010a).

Por incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (SENA, 2018), a Conae-2010 aprovou o CAQ como caminho para equalizar as desigualdades regionais existentes no país, promover a justiça federativa e garantir educação de qualidade para todos. Segundo o documento,

Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/a-qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 2010a, p. 106).

¹¹⁵ Nunca é suficiente reiterar que José Marcelino de Rezende Pinto foi extremamente generoso e dedicado à construção do CAQi. Em termos concretos, é o intelectual orgânico gramsciano. Sem ele, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação não teria obtido tantas conquistas.

Em que pese ter sido uma decisão da Conae-2010, como pode ser visto no extrato exposto, o CAQ não constou na proposta de PNE do MEC enviada ao Parlamento. Foi a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, mais uma vez, quem encaminhou emendas aditivas para inserção do CAQ ao texto do PNE. A forte incidência da Campanha resultou na aprovação do CAQi e do CAQ na meta 20, se fazendo presentes nas estratégias 20.6; 20.7; 20.8 e 20.10.

A estratégia 20.6 define 2016 como prazo para implantação do CAQi, depois disso, o valor deveria ser progredir até alcançar o CAQ. Nesse sentido, a 20.7 define o CAQ como parâmetro de financiamento da educação, apontando os insumos necessários.

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014).

Nas palavras de Paulo de Sena Martins:

Essa formulação atendeu a praticamente todos os atores sociais. Os termos da adoção do CAQ e CAQi representaram, especialmente, uma vitória das propostas formuladas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. (MARTINS, 2015, p. 180).

O CAQi é, portanto, o patamar inicial, correspondente ao padrão mínimo de qualidade inscrito no parágrafo primeiro do art. 211 da Carta Magna (nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios** (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Já o CAQ é o padrão de qualidade que consta do art. 206 da Constituição Federal.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII – garantia de padrão de qualidade.
VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
(BRASIL, 1988).

Dentre as estratégias da meta 20, a 20.10 foi sem dúvida a que demandou maior esforço e provocou a maior queda de braço entre a CNDE e o governo federal. Essa é talvez a estratégia mais importante na efetivação do equilíbrio federativo em matéria educacional, além de ser primordial para a equalização das condições de oferta por parte dos entes federados.

Ela define: “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” (BRASIL, 2014, grifos nossos).

O regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988, e que carece de lei complementar, nunca foi efetivamente debatido. Isso tem feito com que União, ente com maior poder arrecadatório, tenha historicamente se eximido do seu papel supletivo e redistributivo na efetivação do direito à educação. A efetivação da estratégia 20.10 é a forma mais profícua de colocar o regime de colaboração em prática. Realidade que justificou a resistência por parte da equipe econômica do governo, da presidenta Dilma e do seu Ministério da Educação, filiado predominantemente ao *campo do direito à aprendizagem*.

A grande questão é que a implementação da estratégia, assim como do CAQi e CAQ carece de normas complementares que definam o papel do poder público (entes federados) para sua efetivação.

O MEC constituiu, por meio da Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015, um Grupo de Trabalho (GT-459) para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade – CAQ. A portaria não faz menção ao CAQi, mecanismo a ser implementado no prazo de 2 anos, segundo a estratégia 20.6 do PNE.

De acordo com o parágrafo primeiro da portaria, “(§ 1º) O GT terá caráter interno e funções de assessoramento do Ministro de Estado da Educação”. Já o parágrafo segundo, determina que “(§ 2º) O produto do GT deverá orientar as ações do MEC no diálogo com a sociedade para a implementação do CAQ” (BRASIL, 2015a). A responsabilidade do estudo recaiu sobre a Sase/MEC (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino), hoje extinta.

A fragilidade dos estudos realizados pelo supracitado Grupo de Trabalho foi um dos elementos considerados para a criação de uma Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, instituída pela portaria nº 142, de 16 de março de 2016. O objetivo dela era propor **alternativas à implementação** do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi e do Custo Aluno-Qualidade – CAQ. Ocorre que o relatório produzido pelo MEC praticamente desconstruía o sistema CAQi-CAQ e cometia injustiças com a autoria da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Diante do processo de *impeachment*, o texto do GT-459 não foi a público, o que gerou descontentamento por parte de setores do Ministério da Educação. Apenas no afastamento de Dilma Rousseff é que o texto foi publicado na página do MEC (MARTINS, 2016). O relatório do GT não veio a conhecimento público senão em 2016, às vésperas do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, mas com a data de outubro de 2015, o que indica que o documento já circulava internamente no MEC (MARTINS, 2017, p. 286).

Naquele momento, o Palácio do Planalto não queria tensões com a CNDE, pois a entidade vinha se posicionando publicamente pela defesa do mandato presidencial de Dilma Rousseff e contra o processo de *impedimento*.

Ainda assim, não há como não estranhar o objetivo da portaria, dedicada a reparar os ataques do MEC ao CAQi-CAQ. Primeiramente, (1) ela fala de propor alternativas para a implementação dos dois mecanismos aprovados pela lei do PNE. Segundo, (2) ela prorroga prazos, pois em 2016 já era para essa questão estar resolvida com o CAQi implantado. Terceiro e não mesmo importante, (3) não fica claro o que significa *alternativa*: seria um meio de viabilizar o CAQi-CAQ? Ou propor um mecanismo menos oneroso e justo? A seguir, excerto da referida norma:

II – analisar as deliberações da Conferência Nacional de Educação – CONAE-2010 e 2014 sobre o CAQi e o CAQ;

III – analisar os estudos sobre o CAQi e o CAQ utilizados pelo Conselho Nacional de Educação, que resultaram no Parecer CNE/CEB no 08/2010, e os estudos produzidos pelo GT do MEC, instituído pela Portaria MEC no 459, de 2015;

IV – acordar a metodologia para definição da implementação do CAQi e do CAQ, propondo fontes de financiamento para a sua viabilização; e
V – propor orientações e regras para a distribuição federativa dos recursos para viabilizar o CAQi e o CAQ, considerando o esforço da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 2016).

Algumas das funções definidas para a comissão são no mínimo curiosas, sobretudo as destacadas nos incisos II e III, tendo em vista que, além de ser de domínio público a metodologia do CAQi, com duas publicações amplamente conhecidas naquele momento (CARREIRA, PINTO; 2007; CNDE, 2011), já deveria ser de amplo conhecimento de todos os membros da comissão¹¹⁶, pois inclusive já tinham sido normatizadas por um parecer do CNE.

Mas o art. 4º talvez seja elemento mais revelador da não intencionalidade do governo federal em cumprir com esses dispositivos do PNE. Como já foi dito, o prazo dado para que a Comissão concluísse seus trabalhos atrasaria grande parte do PNE, pelo menos em 4 anos, tendo em vista as condições objetivas dos entes federados responsáveis pela oferta da educação básica. Especialmente os municípios.

Art. 4º A Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do CAQi-CAQ disporá do prazo de dois anos, a contar da data da publicação desta Portaria, para conclusão do trabalho a que se propõe, observando o seguinte cronograma: I – um ano para definição da metodologia de implementação;
II – um ano para proposição de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e CAQ, além de levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ (BRASIL, 2016).

A portaria foi assinada pelo Ministro Aloizio Mercadante em março, às vésperas do afastamento de Dilma Rousseff. Na comissão foi incluída a Campanha Nacional pelo Direito

¹¹⁶ Art. 2º A Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ será composta pelos seguintes membros:

- a) Luiz Cláudio Costa – Secretaria Executiva do Ministério da Educação – SEMEC;
- b) Arnóbio Marques de Almeida Júnior – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação SASE-MEC;
- c) Manuel Palácios da Cunha e Melo – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEBMEC;
- d) Antonio Idilvan de Lima Alencar – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;
- e) Carlos Eduardo Moreno – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep;
- f) Eduardo Deschamps – Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed e Fórum Nacional de Educação – FNE;
- g) Alessio Costa Lima – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e FNE;
- h) Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho – FNE e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- i) Daniel Tojeira Cara – Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) e FNE;
- j) Roberto Franklin de Leão – CNTE.

à Educação. Em agosto Michel Temer assumiu – ilegitimamente – a presidência do país. E tudo definitivamente regrediu.

Em abril de 2017, o CNE abriu edital para contratação de consultor, por meio do termo CNE/UNESCO – 914brz1050.3 TOR 04/2017. O objetivo era fazer estudos sobre o CAQi. O candidato selecionado para o trabalho foi Arnobio Marques de Almeida Jr, ex-titular da extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE-MEC) e principal contendor do CAQi entre os filiados do PT. Mais conhecido como Binho e ex-governador do Acre, Almeida Jr. Foi escolhido o representante da SASE na “Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do CAQi-CAQ”, citada anteriormente. Além disso, foi autor do relatório do GT-459, proibido de ser divulgado durante o mandato da ex-presidenta. As atividades a serem desenvolvidas pela consultoria eram:

- Atividade 1 – Realizar estudos comparativos das diferentes propostas do CAQi.
- Atividade 2 – Realizar estudo do perfil do financiamento da educação básica pública nas unidades federativas brasileiras e sua correlação com os principais indicadores de qualidade e cobertura educacional.
- Atividade 3 – Desenvolver documento conceitual e operacional sobre o CAQi como proposta de subsidiar a CEB/CNE na formulação de norma específica para reexame do Parecer CNE/CEB No8/2010 (CNE/UNESCO – 914brz1050.3 TOR 04/2017).

O produto apresenta baixa qualidade analítica e argumentativa, não sendo ancorado em bases de dados robustas e análises confiáveis. Contudo, revela como o Poder Executivo se articulou para não implementar o CAQi e o CAQ, especialmente por meio da extinta SASE/MEC de Dilma. E todo esse trabalho foi útil no governo do presidente Michel Temer. Ironicamente, um membro do governo golpeado – Binho Marques – colaborava agora “com” e “para” o governo estabelecido pelo golpe.

Já na gestão de Jair Messias Bolsonaro, o produto foi utilizado para revogar o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 que, como já foi dito, recomendava a adoção do CAQi. Antes da Câmara de Educação Básica do CNE proferir seu parecer, ex-presidentes da Undime criticaram a intenção, que tinha se tornado pública.¹¹⁷

¹¹⁷ Assinaram a Carta: **Adeum Hilario Sauer**, presidente da Undime (1996-1997 e 2001-2005), ex-conselheiro do CNE, professor universitário e especialista em gestão municipal; **Carlos Eduardo Sanches**, presidente da Undime (2009-2011) e especialista em gestão municipal; **Cleuza Rodrigues Repulho**, presidente da Undime (2007 e 2011-2015) e especialista em gestão municipal; **Justina Iva de Araújo Silva**, presidente da Undime (2007-2009) e especialista em gestão municipal; **Maria do Pilar Lacerda**

Afirmava o texto:

ALERTA À SOCIEDADE BRASILEIRA E ÀS GESTÕES MUNICIPAIS DO BRASIL: REVOGAR A NORMATIZAÇÃO DO CAQi (PARECER CNE/CEB 8/2010) É PREJUDICAR GRAVEMENTE A EDUCAÇÃO

[...] solicitamos prudência por parte do CNE, abrindo o tema para o debate, pois o CAQi é caro à Administração Municipal e evidencia – de maneira explícita – a falta de recursos para a educação infantil, principalmente. Portanto, revogar e substituir o parecer, especialmente se for levado em conta as frágeis conclusões do produto do convênio CNE/UNESCO – 914BRZ1050.3 TOR 04/2017 – assinado pelo Sr. Arnóbio Marques de Almeida Jr., em 11 de junho de 2018 – é temerário. [...]. O produto em questão não foi debatido com a necessária calma e a devida responsabilidade. Inclusive, em um primeiro exame, foram encontrados equívocos de compreensão da matéria, como a confusão entre o CAQi, que é um instrumento de organização e execução orçamentária (para os gestores) e de controle social (para a comunidade e órgãos de controle) com o Sinaeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, outra proposição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação incluída no PNE 2014-2024, especificamente na forma do Art. 11 da Lei 13.005/2014. Desafortunadamente, portanto, o produto supracitado comete o erro de confundir as partes do ciclo da política pública de educação. Infelizmente, esse equívoco fere a lógica da gestão e colide com toda a bibliografia de administração pública, políticas públicas e políticas sociais. Concluindo, esse ataque velado ao CAQi obedece à lógica da redução dos investimentos em educação e gerará graves prejuízos à gestão educacional brasileira, em especial dos 5570 municípios do Brasil. Como resultado, a consagração do direito à educação ficará ainda mais prejudicada. [...]. Nesse sentido, como proposição, sugerimos que o pleno do CNE leia a publicação “O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?”, elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, junto com pesquisadores, em 2018. O texto está dedicado a atualizar todos os valores do CAQi e do CAQ, com metodologia devidamente fundamentada e baseada nas leis educacionais e nas normas do próprio CNE. Portanto, pedimos que nenhuma deliberação seja feita antes de tomar conhecimento da produção científica e acadêmica sobre o CAQi-CAQ (SAUER *et al.*, 2019).

Contudo, já era tarde. A relatoria do ataque coube a agora conselheira do CNE, Maria Helena Guimarães Castro, ex-presidente do Inep de FHC e ex-secretária executiva de Michel Temer, uma das principais lideranças intelectuais do *campo do direito à aprendizagem*.

A referida conselheira, na manifestação de seu voto, utilizou *ipsis litteris* textos e dados do produto entregue por Arnóbio Marques Jr., em que pese erros conceituais do texto, e concluiu o Parecer CNE/CEB 3/2019 afirmando que não é “competência da Câmara de Educação Básica do CNE definir o valor financeiro e a precificação do Custo Aluno Qualidade Inicial” (BRASIL, 2019c).

Almeida e Silva, presidente da Undime (2005-2007), ex-conselheira do CNE, ex-secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (2007-2012) e especialista em gestão municipal.

Enquanto o Parecer CNE/CEB 8/2010 levou quase nove anos sem ser homologado, o Parecer CNE/CEB 3/2019, aprovado em 26 de março de 2019, foi homologado em 29 de abril de 2019. Ficam claras as prioridades.

Por fim, para mais detalhes sobre a inclusão no PNE tanto do CAQi-CAQ quanto dos 10% do PIB na Meta 20 do plano é recomendável ler a dissertação de mestrado de Fernanda Vick Soares de Sena (2018).

c) Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

A BNCC apareceu em terceiro lugar na agenda da opinião pública relacionada ao PNE, com 15,42% de menções encontradas pelas matérias da imprensa escrita analisada.

No âmbito do PNE, ela está presente em estratégias dispostas nas metas 2, 3, 7 e 15, respectivamente. Em termos de prazo, a criação e implementação da BNCC também está agendada para o segundo ano do plano e foi a grande ação do governo Dilma para o (des)cumprimento do PNE em sua gestão.

A proposição de criação da BNCC é a primeira estratégia de uma das metas mais limitadas e controversas do Plano – a meta 7. Defendida por Fernando Haddad e pelo *campo do direito à aprendizagem*, essa meta reduz a qualidade educacional ao alcance de resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A principal estratégia para o alcance da meta 7 é:

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local (BRASIL, 2014).

As demais estratégias em que a BNCC é citada preveem a pactuação dos diferentes entes federados para implantação dos “*direitos e objetivos de aprendizagem*” para o ensino fundamental e médio, a partir do que foi configurado pela base nacional comum curricular de ambas as etapas. Além disso, na Meta 15, é demandada uma reforma curricular dos cursos de licenciatura, em articulação com a Base Nacional Comum dos currículos da educação básica. Pelo exposto, fica clara a funcionalidade da BNCC para o controle do dispêndio do fundo público.

Oficialmente, o processo de criação da BNCC tem início com a publicação da Portaria n. 592, de 17 de junho de 2015, assinada pelo então Ministro Renato Janine Ribeiro. Nesse documento normativo é instituída a Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da Base Nacional Comum Curricular. De acordo com o § 1º do art. 1º da portaria,

§ 1º A Comissão de Especialistas será composta por 116 membros, indicados entre professores pesquisadores de universidades com reconhecida contribuição para a educação básica e formação de professores, professores em exercício nas redes estaduais, do Distrito Federal e redes municipais, bem como especialistas que tenham vínculo com as secretarias estaduais das unidades da Federação (BRASIL, 2015a).

As atribuições da comissão que, segundo a portaria, contaria com profissionais de todas as unidades da federação indicados por Consed e Undime, estão definidas no art. 2º.

2º É atribuição da Comissão produzir documento preliminar da Proposta da Base Nacional Comum Curricular bem como produzir relatório consolidando os resultados da discussão pública para entrega ao Conselho Nacional de Educação – CNE até final de fevereiro de 2016 (BRASIL, 2015a).

A comissão é criada em junho de 2015, ou seja, um ano após a sanção do PNE e, em 16 de setembro, entrega a primeira versão. Em dezembro, o então secretário de Educação Básica do Ministério da Educação, Manuel Palácios, convocou estudantes, professores e diretores de escolas de todo o País a participar da discussão do documento preliminar. A convocação foi feita no dia 2 de dezembro durante palestra promovida pela Frente Parlamentar Mista da Educação¹¹⁸ em parceria com a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. A mobilização nas escolas em torno do debate da Base aconteceu entre os dias 2 a 15 de dezembro de 2015.

A segunda versão da Base foi entregue ao Conselho Nacional de Educação pelo então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, no dia 3 de maio de 2016. Durante a solenidade de entrega, o ministro disse que “A Base vai assegurar os objetivos e direitos de aprendizagem; ou seja, qualquer estudante, em qualquer série, em qualquer escola do Brasil, tem de ter um objetivo e um *direito-base de aprendizagem*, e é isso que ela procura assegurar”.

Ao entregar a segunda versão da Base ao CNE, o Ministro delegou ao Consed e à Undime o papel de promover o debate nos sistemas de ensino. Entre os dias 27 de junho e 16 de agosto de 2016, as duas entidades promoveram 27 Seminários Estaduais, contando com a participação de professores, gestores e especialistas para debater a segunda versão da BNCC.

O texto do jovem pesquisador Fenando Cassio (UFABC), publicado no *Jornal Nexo* no dia 2 de dezembro de 2017, traz dados que demonstram o quanto o processo de consulta pública foi falacioso. Segundo Cassio (2017, *online*),

¹¹⁸ Novamente ela.

o discurso celebratório dos grandes entusiastas da BNCC – o MEC e institutos e fundações empresariais como a Lemann – tem sido acompanhado por uma série de dados que comprovariam as virtudes democráticas do processo de construção da Base, notadamente as 12 milhões de contribuições oriundas da consulta pública on-line à primeira versão do documento, coletadas entre outubro de 2015 e março de 2016.

Para ter acesso aos microdados, Cássio teve que recorrer à lei de acesso à informação e após análise demonstrou que

Entre o número de contribuintes únicos e as 12 milhões de “contribuições” divulgadas há uma diferença de 8400%. Se considerarmos como contribuições efetivas aquelas que de fato propuseram intervenções no texto da Base (preenchimento de caixas de texto livre), teríamos 27.138 sugestões de inclusão de novos objetivos e 157.358 sugestões de modificação de objetivos existentes, o que representa apenas 1,52% do fabuloso número. A falta de distinção entre “cadastro no Portal”, “contribuinte”, “contribuição” e “contribuição efetiva” tem um custo elevado para o debate público qualificado: o de nos impressionarmos com o tamanho do número e esquecermos de avaliar o verdadeiro impacto da consulta na construção da BNCC (CASSIO, 2017).

Mesmo com legitimidade discutível, o processo de discussão da Base sequer sofreu um revés com o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Tão logo Michel Temer assume o comando do país, nomeia Mendonça Filho como titular do MEC e Maria Helena Guimarães de Castro é escolhida como secretária-executiva da pasta. Para muitos, ela era a ministra de fato.

A terceira e última versão da BNCC, que até então estava desenhada para toda a educação básica, foi apresentada no dia 6 de abril de 2017 pelo Ministro Mendonça Filho sem abordar o ensino médio, tratando apenas da educação infantil e do ensino fundamental. Mas essa não foi a única polêmica dessa versão. Nela o ensino religioso foi incluído e o respeito a questões relacionadas a gênero foram retiradas. Além disso, foram elencadas as 10 competências que os alunos devem desenvolver ao longo dessas etapas da educação. Por último, a BNCC antecipa em um ano o tempo em que toda criança deve estar plenamente alfabetizada – agora ao segundo ano, ao invés de terceiro ano como determina o PNE. Por último, estabelece parâmetros para a Educação infantil determinando “direitos de aprendizagem e desenvolvimento” para bebês e crianças com menos de seis anos.

O texto final da BNCC foi aprovado no dia 15 de dezembro de 2017 com 20 votos a favor e apenas 3 contrários – justamente de conselheiros do *campo do direito à educação*. Assim, no dia 20 de dezembro, as BNCCs da educação infantil e do ensino fundamental foram homologadas pelo então Ministro da Educação, Mendonça Filho.

Após a aprovação dessas duas, a BNCC do Ensino Médio entrou na agenda, mais efetivamente a partir de 2 de abril de 2018, quando Ministério da Educação entregou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a 3ª versão da BNCC do Ensino Médio.

De maio a setembro de 2018 aconteceram audiências públicas nas cinco regiões do país. As modificações feitas no documento após o *impeachment* geraram uma série de protestos, acarretando embates entre governo e educadores. O auge desse processo de tensão foi o cancelamento de duas audiências das regiões Norte e Sudeste.

Para citar um caso, o evento de São Paulo, marcado para 8 de junho de 2018, aconteceria no auditório da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, no bairro da Barra Funda. Segundo matéria de Ana Carolina Moreno ao *GI*, a Apeoesp afirmou:

os professores e professoras de São Paulo, “presentes de forma massiva, juntamente com representações estudantes e outros movimentos, literalmente ocuparam todo o espaço do auditório onde se realizaria uma audiência pública destinada a legitimar o processo espúrio de formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino médio, impedindo a sua realização” (MORENO, 2018, *online*).

Os conflitos não se limitaram às audiências públicas. O conselheiro Francisco Soares – ex-presidente do Inep no governo Dilma (2015) –, que era relator do documento, deixou o posto às vésperas da votação, assumindo em seu lugar o conselheiro Joaquim Soares Neto – também ex-presidente do Inep dilmista (2010).

Assim, no dia 4 de dezembro de 2018, o documento da BNCC do ensino médio foi aprovado por 18 votos favoráveis e duas abstenções: abstiveram-se os conselheiros Francisco Soares e Aurina Santana.

A BNCC para a etapa do Ensino Médio foi homologada pelo então Ministro da Educação, Rossieli Soares – atual secretário de Educação do Estado de São Paulo –, no dia 14 de dezembro de 2018.

Contudo, as três BNCCs (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) têm tudo para ser mais um documento nas prateleiras das escolas do país, afinal, como afirma Fernando Cássio (2017, *online*),

Não importa se a Base é inovadora, se o seu texto é claro ou se as suas intenções são boas: uma base curricular exógena às culturas escolares e alheia à docência como atividade intelectual só será “implementada” no dia em que escolas e professores deixarem de existir como produtores do currículo.

Não obstante, não deixa de ser emblemático que uma estratégia que deveria depender da criação do SNE tenha sido a única agenda que avançou no PNE. E avançou desde Dilma.

d) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

A Conae-2010 teve como tema central a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e tinha como objetivo redigir um documento capaz de fundamentar a proposta de Plano Nacional de Educação.

Nesse sentido, a Conferência definiu que o SNE deveria prover a implementação de uma nova perspectiva de avaliação da Educação Básica com o objetivo de “subsidiar o processo de gestão educativa [...], respeitando a singularidade e as especificidades de cada região” (BRASIL, 2010a, p. 31).

Contudo, a proposta de PNE enviada pelo Executivo e registrada na Câmara como PL 8.035/2010 não considerou uma outra forma de avaliar a educação para além do Ideb.

Como reação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, propôs a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) no bojo de seu segundo esforço de apresentação de emendas ao PL 8.035/2010 no âmbito da Câmara dos Deputados (CAMPANHA, 2011; BODIÃO, 2016)¹¹⁹. Concomitantemente e de forma articulada com a CNDE, o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) também produziu emendas equivalentes (CEDES, 2011), pois a ideia geral de Sinaeb surgiu no curso do III Seminário da Educação Brasileira, ocorrido na Universidade de Campinas de 28 de fevereiro a 2 de março de 2011.

Naquele momento, o objetivo de todas essas emendas era apresentar um sistema de avaliação mais adequado à gestão educacional e ao arranjo federativo, superando o modelo restrito à avaliação externa em larga escala estabelecido a partir de 1991, com o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica)¹²⁰. Ademais, era preciso estruturar uma proposta avaliativa que considerasse a qualidade da educação socialmente referenciada.

¹¹⁹ A proposição do Sinaeb foi formalizada na forma de duas emendas propostas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e pelo Cedes e incorporadas, reproduzidas e apresentadas pela deputada Fátima Bezerra (PT-RN) e pelos deputados Chico Alencar (PSOL-RJ), Eudes Xavier (PT-CE), Ivan Valente (PSOL-SP), Jean Willys (PSOL-RJ) e Newton Lima (PT-SP).

¹²⁰ Antes de ser instituído por meio da Portaria MEC nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994 (BRASIL, 1994), o Saeb teve dois ciclos, a partir de 1991. Segundo pesquisadores dedicados ao tema, “na década de 80, discussões sobre avaliação do sistema de ensino se fortalecem no contexto educativo brasileiro dando origem a iniciativa de sistematização da avaliação no sistema educacional que, em 1991, é nomeada de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)” (LACERDA; MELARA, 2013). Vale dizer que, após reflexão crítica no âmbito do MEC e do Inep, o Saeb perde o termo “Nacional” na Portaria MEC nº 931, de 21 de março de 2005, assinada por Tarso Genro. A partir dali, ele se torna “apenas” Sistema de Avaliação da Educação Básica. O motivo da decisão foi simples: o Saeb não era um sistema nacional, pois não estava articulado com os demais entes federados. Antes disso, em 1999, a Portaria MEC nº 839, de 26 de maio de 1999, “deu nova estrutura ao Saeb, instituindo, em lugar de um modelo de governança colaborativa, um Comitê Consultivo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Comsaeb), com

Como resultado, o artigo 11 da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação, ficou com a seguinte redação:

Art. 11. O **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, 2014, grifos nossos).

A instituição do Sinaeb na Lei do PNE representa um enorme avanço, sobretudo porque ele supera processos avaliativos restritos aos exames de larga escala, centrados no desempenho dos estudantes, mas que não levam em consideração a complexidade do processo educacional. Além disso, esse sistema reconhece múltiplos fatores que interferem na aprendizagem dos alunos.

Dessa forma, entre os incisos do artigo de criação do Sinaeb, valer destacar o segundo do § 1º, que prevê que o sistema produza a cada dois anos, além das avaliações de rendimento escolar dos estudantes,

II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (BRASIL, 2014).

O parágrafo 5º também é importante, pois assegura a compatibilização metodológica entre os sistemas que tenham avaliações próprias e o sistema nacional.

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação (BRASIL, 2014).

finalidade de dar apoio ao Inep no exercício de suas competências relacionadas ao desenvolvimento do sistema.” (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017, p. 7). Na supracitada Portaria de 2005, o Saeb “passou a ser composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar – Prova Brasil (Anresc), modificando também objetivos e público-alvo. Com relação às decisões sobre o teste, ambas continuavam centradas no Inep. A última alteração [significativa] sofrida pelo Saeb ocorreu em 2013, com a publicação da Portaria MEC nº 482 (BRASIL, 2013). A mudança comportou a inserção da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) entre as avaliações do Saeb, sem que se alterasse o caráter centralizado das avaliações realizadas pelo governo federal” (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017, p. 8).

O Sinaeb é um instrumento fundamental para o monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Promovido por meio da negociação e articulação federativa, ele daria uma noção mais aproximada dos desafios das escolas e redes públicas brasileiras para além daquilo que já é mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que – por sinal – estaria mantido.

Para regulamentar o Sinaeb, nos últimos dias do governo Dilma, o Ministro Aloizio Mercadante publicou a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016. A norma foi amplamente debatida com a sociedade civil e seu lançamento ocorreu no Seminário “O Sinaeb e o Plano Nacional de Educação (PNE)”, organizado pelo Inep, já no entardecer do governo de Dilma Rousseff.

No entanto, logo a portaria é revogada. A protagonista desse retrocesso é Maria Inês Fini, que se torna presidente do Inep logo no início do governo de Michel Temer. Ocorre que diante das debilidades técnicas do então ministro temerista, José Mendonça Bezerra Filho (DEM-PE)¹²¹, o Ministério da Educação (MEC) fica comandado na prática por Maria Helena Guimarães de Castro, empossada como secretária-executiva.

Castro havia presidido o Inep de 1995 a 2002, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC: 1995-2002). Naquela época, Fini foi diretora da autarquia de 1996 a 2002. Desse modo, estava concretizado uma espécie de retorno da autoproclamada “revolução gerenciada” de Paulo Renato Sousa¹²² ao Ministério da Educação (Sousa, 2005), quatorze anos após seu ocaso.¹²³

Como se sabe, a ascensão do trio representou decisivo revés ao modelo de gestão e controle social estabelecido pela Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024. A primeira

¹²¹ Vale uma nota sobre José Mendonça Bezerra Filho (DEM-PE). O ex-ministro é administrador de empresas. Começou sua carreira política com mandato de deputado estadual em Pernambuco (1987-1995), sendo Secretário de Agricultura do Estado entre 1991 e 1994. Inicia, em 1995, sua trajetória como deputado federal (1995-1998). Torna-se vice-governador (1999-2006), assumindo o Palácio do Campo das Princesas (sede administrativa do Poder Executivo de Pernambuco) por quase um ano (2006), em substituição ao governador Jarbas Vasconcelos, que decidiu pleitear, com sucesso, uma vaga ao Senado Federal. Mendonça Filho retorna à Câmara dos Deputados em 2011, sendo reeleito deputado federal em 2014. Durante a 55ª Legislatura (2015-2019), como parlamentar, foi um dos artífices do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Por serviços prestados, foi alçado por Michel Temer à condição de Ministro de Estado da Educação, cargo que ocupou de maio de 2016 a abril de 2018. Deixa o cargo para concorrer, sem sucesso, ao Senado Federal pelo Leão do Norte, somando mais uma derrota em eleições majoritárias. Mendonça Filho já tinha sido vencido na corrida à reeleição ao governo pernambucano em 2006. Também foi derrotado na corrida à prefeitura do Recife em duas ocasiões, 2008 e 2012. Após novo revés eleitoral, torna-se “consultor” na área de educação e gestão pública, tendo como clientes a Fundação Lemann e a Unesco (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

¹²² Paulo Renato Sousa foi ministro de Estado da Educação durante todo o governo FHC (1995-2002).

¹²³ Tenho reiterado esse ponto porque é relevante observar a fragilidade da esquerda em ter aceitado o gerencialismo.

medida, nesse sentido, foi revogar a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, que criou o Sinaeb.

A justificativa oficial para revogação do Sinaeb é demagógica e insuficiente, mas – antes de tudo – é reveladora. Diz o texto da Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016:

considerando:

Que as revisões da Base Nacional Comum Curricular – BNCC ainda estão em curso; e

Que a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo, resolve:

Art. 1º – Fica **revogada a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016**, publicada no Diário Oficial da União no 86, de 6 de maio de 2016, Seção 1, pág. 26, que instituiu o SINAEB.

Art. 2º – Ficam mantidas as avaliações da educação básica já realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. (BRASIL, 2016b, grifos nossos).

Desde a gestão da presidenta Dilma Rousseff o debate sobre a Base Nacional Comum Curricular domina a agenda do governo da União. No entanto, a questão do Sinaeb é mais profunda. A Portaria foi revogada porque foi tensionada, pela primeira vez desde o governo FHC, a lógica de avaliação da educação básica elaborada pelo *campo do direito à aprendizagem*, implementada por Paulo Renato Sousa.

E a Portaria fazia isso modificando, inclusive, o modo de gestão sobre esse processo. Segundo ela, o Sinaeb seria comandado por um Comitê de Governança composto por 11 cadeiras, conforme pode ser lido a seguir:

Art. 4º

Fica criado o **Comitê de Governança do SINAEB**, com o objetivo de propor, acompanhar e supervisionar a implantação e o desenvolvimento do SINAEB.

§ 1º O Comitê de Governança do SINAEB será composto por representantes das seguintes entidades:

I – Inep;

II – Secretaria de Educação Básica – SEB-MEC;

III – Secretaria de Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE-MEC;

IV – Conselho Nacional de Educação – CNE;

V – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd;

VI – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE;

VII – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime;

VIII – Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed;

IX – Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE;

X – Fórum Nacional de Educação – FNE; e

XI – Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRASIL, 2016, grifos nossos).

Em termos práticos, o receio não fazia muito sentido. Nesse Comitê de Governança, das onze cadeiras existentes, sete estavam sob influência direta do Poder Executivo Federal: três seriam ocupadas por pessoas que compõem o governo (Inep, SEB, SASE); duas por pessoas indicadas pelo MEC (CNE e FNE) e, por último, outras duas seriam ocupadas, nas palavras de Paulo de Sena Martins, por “interlocutores privilegiados” (MARTINS, 2010, p. 104) da pasta: Consed e Undime. Portanto, apenas quatro cadeiras seriam, tendencialmente, mais críticas às posições do MEC, ou seja, aquelas ocupadas por ANPEd, Anpae, CNTE e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Contudo, a oposição ao Sinaeb não se limitou à revogação da Portaria MEC 369. No dia 22 de novembro de 2017, em matéria do jornalista Paulo Saldaña, a *Folha de S. Paulo* noticiou que a “Gestão Temer barra artigo científico e provoca crise com pesquisadores”. Afirmou a matéria:

O Inep, ligado ao Ministério da Educação do governo Michel Temer (PMDB), barrou a exposição de um artigo científico que, mesmo tendo sido avalizado tecnicamente pelo comitê editorial, desagradou a direção do instituto. A decisão abriu uma crise com pesquisadores, que falam em “censura” ao trabalho acadêmico e científico. O artigo havia sido publicado no site do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) na sexta-feira (18), mas logo no sábado (19) acabou suprimido. O texto integra uma série de publicações com critérios científicos e comitê editorial próprio. Com 56 páginas, **trata de proposta do novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), cuja criação é prevista no Plano Nacional de Educação (PNE).** Em maio de 2016, ainda no governo Dilma Rousseff (PT), **portaria do ministério com a criação do Sinaeb previa a ampliação do sistema de avaliação da educação básica. Ela foi revogada em setembro do ano passado, já com a equipe do atual ministro da Educação, Mendonça Filho (DEM).** A presidente do Inep, Maria Inês Fini, que já havia se posicionado contrária ao previsto no Sinaeb, foi quem decidiu pela retirada do artigo científico do site (SALDAÑA, 2017, *online*, grifos nossos).

Intitulado “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação”, o artigo seria o sétimo volume da série “PNE em movimento” (INEP, 2019) e estava assinado por Alexandre André dos Santos, João Luiz Horta Neto e Rogério Diniz Junqueira (2017).

Diante da repercussão negativa do ato de censura (VEIGA, 2017; CARA, 2017; FREITAS, 2017), a gestão do Inep tentou se justificar por meio de “Nota de Esclarecimento”, publicada no próprio dia 22 de novembro de 2017 (INEP, 2017). No texto, a gestão da autarquia argumenta um suposto problema procedimental na aprovação do artigo, como também assume sua própria discordância com o Sinaeb. Sem comedimento, inclusive, revela sua decidida disposição em permanecer descumprindo o Art. 11 da Lei 13.005/2014.

A retirada da referida publicação do portal do Inep se deve, ainda, ao fato, já de conhecimento público, da revogação da Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, que instituiu o Sinaeb. **O Inep já tem um Sistema de Avaliação da Educação Básica consolidado, o Saeb**, como previsto em meta do Plano Nacional da Educação (PNE), e aguarda a concretização da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para que possa atualizar o Sistema, o que só será possível após a homologação da BNCC.

Outra regra da publicação “PNE em Movimento” determina que seus conteúdos tenham caráter inédito e o artigo em questão já havia sido amplamente divulgado e debatido, publicamente, em seminário realizado em 5 de maio de 2016, no Inep, como subsídio para a Portaria nº 369, que instituiu o Sinaeb, revogada pela Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016 (INEP, 2017).

Em primeiro lugar, e é até desnecessário insistir, (1) o Saeb está aquém do Sinaeb, caso contrário, o último não teria sido estabelecido pela Lei do PNE. Em segundo lugar, (2) Maria Inês Fini estava presente naquele Seminário de 5 de maio de 2016. Naquela ocasião, o artigo não foi debatido.

Em resposta à gestão, reunidos em assembleia convocada pela Associação de Servidores do Inep (Assinep), foi redigida a Carta Aberta “Atos de censura comprometem a credibilidade do Inep”, publicada em 23 de novembro de 2017. Ela asseverava:

Jamais admitiremos constrangimentos a servidores que cumprem com rigor, zelo e responsabilidade as normas e os ritos técnicos das editorias das prestigiosas revistas científicas do Inep.

Por isso, os servidores do Inep apelam para que as forças vivas da sociedade se juntem ao movimento de defesa da livre expressão do pensamento crítico e da correta produção e divulgação de estudos e pesquisas. Além disso, exigem:

1. a republicação imediata do número 7 da revista PNE em Movimento no site do Inep;
2. a retratação quanto ao questionamento por parte da gestão do Inep acerca da lisura do processo de submissão e análise à revista do número censurado.

No Inep que o Brasil precisa não há espaço para atitudes arbitrárias que cerceiem o debate sobre os grandes desafios educacionais do país.

Apesar da mensagem forte dos servidores, a gestão do Inep jamais republicou o artigo. Inclusive, nenhum outro volume da série “PNE em movimento” foi publicado desde então. O caso do Sinaeb é mais uma das mais graves “obstruções de gestão” à agenda do PNE. As medidas foram fortes porque o *campo do direito à educação* ousou interferir no reino regulatório do *direito à aprendizagem*: a avaliação de larga escala.

e) O Sistema Nacional de Educação e os mecanismos interfederativos

Como o PNE 2014-2024 é o primeiro depois da EC 59/2009, ele ainda não conta com o Sistema Nacional de Educação institucionalizado.

Na Lei 13.005/2014, a regulamentação do SNE é demandada por dois dispositivos: o art. 13 do corpo da lei e a Estratégia 20.9. O primeiro determina a demanda:

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. (BRASIL, 2014).

O segundo determina qual deve ser o conteúdo do sistema:

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).

Após não ter sido apreciado de fato na 55ª Legislatura (2015-2019), o SNE está sendo analisado pela 56ª (2019-2023) na forma do Projeto de Lei Complementar 25/2019, de autoria da deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). O relator da matéria é Idilvan Alencar (PDT-CE), que foi presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nos dois últimos anos do governo Dilma Rousseff – ou seja, 2015 e 2016.

As chances de tramitação são pequenas, pois o estabelecimento do SNE passa obrigatoriamente pela rediscussão do pacto federativo e maior participação da União na Educação Básica.

Contudo, a ausência desse sistema impõe uma grave limitação ao plano. Basicamente, todas as demandas agendadas no PNE dependem da estruturação do Sistema Nacional de Educação. Por isso, a implementação do CAQi e da BNCC, entre outras, tiveram prazo coincidente com a regulamentação do SNE, ou seja, dois anos – o que significa 2016. Ademais, sem o SNE e diante das desigualdades federativas do país, é muito difícil saldar a dívida educacional do Estado com a população.

4.5.2.3 *Quadro de tendência de cumprimento dos temas agendados*

Após o percurso sobre os temas agendados, é possível avaliar a tendência de cumprimento de cada um deles. Para isso, elenco quatro categorias: tendência progressiva, tendência regressiva, indefinido e ignorado. Por *tendência progressiva* se compreende que o caminho de cumprimento está mais próximo. A *tendência regressiva* indica o contrário. Já

indefinido e *ignorado* significam, respectivamente, a impossibilidade de apontar uma tendência e a desconsideração do tema.

Quadro 5 – Tendência de cumprimento dos temas agendados

TEMA	CAMPO	TENDÊNCIA
Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	Direito à aprendizagem	PROGRESSIVA Obs.: Nesse momento, a BNCC está homologada, mas ainda não está implementada.
Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)	Direito à educação	REGRESSIVA
Equiparação da média salarial dos professores em relação aos demais profissionais com escolaridade equivalente (graduação)	Direito à educação	REGRESSIVA
Estabelecimento de meta de investimento público equivalente a 10% do PIB em educação pública e em parcerias público-privadas	Direito à educação	REGRESSIVA Obs.: A EC 95/2016 inviabiliza a Meta para o PNE atual e para o próximo.
Leis de gestão democrática em todos os sistemas de ensino	Direito à educação	AGENDA IGNORADA
Lei de Responsabilidade Educacional	Direito à aprendizagem e Direito à educação	INDEFINIDA
Sistema de controle social do Plano Nacional de Educação baseado no Fórum Nacional de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação	Direito à educação	REGRESSIVA
Sistema federativo do plano (estabelecimento dos planos estaduais, distrital e municipais articulados com o PNE)	Direito à educação	AGENDA IGNORADA
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)	Direito à educação	REGRESSIVA
Sistema Nacional de Educação (SNE) e mecanismos interfederativos	Direito à educação	INDEFINIDA

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2019).

A conclusão é que apenas a BNCC tem tendência progressiva. Como o *campo do direito à aprendizagem* tem demonstrado interesse em incidir sobre o SNE e retomar a LRE como prioridade, é possível que esses dois temas caminhem de algum modo, mas em uma direção oposta à visão do *campo do direito à educação*.

4.6 A QUESTÃO ECONÔMICA E O DESCUMPRIMENTO DO PNE

No tópico anterior foi demonstrado que apenas a BNCC tem tendência de cumprimento. Conseqüentemente, apenas o campo do *direito à aprendizagem* conseguiu emplacar uma agenda no PNE. Considerando o contexto político brasileiro, dificilmente esse quadro muda. E não deixa de ser uma situação frustrante.

A construção do PNE2 soube incorporar os aprendizados do processo de elaboração do PNE1. Antes dele ser encaminhado ao Congresso Nacional, propostas para o plano foram extensamente debatidas no processo da primeira Conferência Nacional de Educação (Conae-2010) oficial. Mesmo considerando que boa parte das questões mais avançadas da Conae-2010 não tenham sido incorporadas pelo governo do ex-presidente Lula, a sociedade civil dedicada aos direitos educacionais soube levar, por meio de emendas, as contribuições da conferência ao projeto de lei original do Poder Executivo.

No caso do PNE em vigor, também não houve duas formulações opostas (CURY, 1998), como ocorreu com o primeiro plano após a redemocratização – sendo uma da sociedade civil, encabeçada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e outra do Poder Executivo. Portanto, o resultado da lei ficou mais legitimado, com as divergências sendo resolvidas no âmbito do Congresso Nacional.

Além disso, o PNE 2011-2020 previu vínculo orçamentário mais sólido, buscando resolver críticas recorrentes, bem sistematizadas por Luiz Fernandes Dourado (2010) e Marcia Angela Aguiar (2010), em textos em que ambos os autores argumentaram que o grave desalinhamento entre o PNE1 e os planos plurianuais (PPAs) foi um dos principais entraves ao cumprimento do PNE 2001-2010. Nesse sentido, o artigo 10 da Lei 13.005/2014 é explícito:

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, 2014).

O PNE2 também não sofreu veto, diferente dos nove apostos por Fernando Henrique Cardoso ao PNE1. E ainda que o Inep seja o único órgão de Estado a cumprir com seu papel no monitoramento e avaliação do plano, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação têm sido capazes de informar a sociedade sobre o (des)cumprimento

do plano, ainda que em perspectivas distintas – sendo um filiado ao *campo do direito à educação* e outro ao *direito à aprendizagem*.

Por rigor, não é possível desresponsabilizar o governo Dilma Rousseff por parte do insucesso do PNE2. Embora a presidenta não tenha apostado vetos, sua gestão – sob comando fazendário de Joaquim Levy – impôs cortes orçamentários graves à educação logo nos primeiros meses de implementação do PNE 2014-2024, prejudicando decisivamente a trajetória de cumprimento da Lei.

Ademais, sem recursos e precisando justificar o mote “Brasil: pátria educadora” de seu segundo e interrompido mandato, Dilma Rousseff priorizou essencialmente a BNCC – que quase nada custa para elaborar e tem o benefício de oferecer uma agenda com amplo apoio de um campo influente na área: o *campo do direito à aprendizagem*. Além disso, a base colabora para o controle da disputa do fundo público, orientando como e quanto gastar a partir do desempenho nas avaliações em larga escala. Portanto, o PNE começa sua trajetória secundarizado pela União, a principal responsável por liderar a execução do plano, e com apenas uma de suas (ínfimas) partes avançando: a questão curricular.

Se o começo foi ruim, Michel Temer sacramentou a inviabilização do PNE por parte do Poder Executivo Federal. A Emenda à Constituição 95/2016, proposta pela gestão dele e promulgada com facilidade pelo Congresso Nacional, cristalizou por 20 anos o congelamento das políticas educacionais, como mostra estudo da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação e da CNDE (FINEDUCA; CNDE, 2016). Não há dúvida de que o objetivo da EC 95/2016 é conter os aportes constitucionais ao financiamento dos direitos à educação e saúde (ROSSI, DWECK, 2016). Como consequência, os prejuízos à educação básica já são dramáticos (CARA, PELLANDA; 2018), praticamente inviabilizando políticas educacionais instituídas em lei, mas com dificuldades persistentes de implementação como o piso do magistério.

É ingênuo pensar que os governos tomam decisões por capricho. Política não pertence à moral comum, como já ensinaram os grandes pensadores percorridos brevemente nesta tese. Há motivos mais estruturais para o descompromisso histórico com o direito à educação, em que pese os inegáveis avanços nos anos petistas (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

A explicação de que o PNE não é cumprido, portanto, exige uma resposta que não recaia em problemas relacionados à desregulamentação de agendas específicas, como a não implementação do Sistema Nacional de Educação ou do Custo Aluno-Qualidade Inicial

(CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Também diz pouco atribuir o descumprimento à (1) falta de prioridade política; (2) aos diagnósticos insuficientes ou equivocados; (3) à falta de mobilização e capacidade institucional; e (4) à ausência de previsão orçamentária correspondente às metas (CARDOSO JR.; GIMENEZ, 2011). Sem dúvida, todos esses pontos são entraves, mas a pergunta deve ser: o que explica a reiterada ocorrência deles, especialmente no caso da educação?

Uma boa pista é dada por Francisco de Oliveira. Para ele, em um mundo em que “o padrão da crise do desenvolvimentismo tornou-se o padrão normal do período neoliberal (OLIVEIRA, 2018a, p. 68), a “educação se tornou não funcional para a melhoria do mercado de trabalho” (OLIVEIRA, 2018a, p. 74). Ou seja, a questão educacional perdeu a funcionalidade sistêmica que a fez ser incorporada pelo capitalismo, especialmente na forma do modo de produção social-democrata com a perspectiva do antivalor (OLIVEIRA, 1998).

Diante disso, no tocante ao PNE, é preciso enfrentar o fato de que a educação sequer é considerada na questão econômica brasileira. Além disso, desde o neoliberalismo de FHC, o planejamento é uma ação abandonada pelo Estado (CARDOSO JR; SANTOS, 2017).

Contudo, isso não é surpreendente. Conforme pode ser observado no trabalho de Ricardo Bielchowsky (2004), apenas três entre seis correntes do “Pensamento Econômico Brasileiro dos anos 1950 a 1960” eram enfaticamente favoráveis à ação planejadora do Estado – em um momento em que o planejamento estatal e governamental vivia o seu auge no Brasil e no mundo, com uma trajetória ascendente iniciada na década de 1930.

Planejar naquele período significava, em um primeiro momento, dar uma resposta racional ao caos imposto pela Grande Depressão de 1929. Depois, após o fim da Segunda Guerra Mundial, o planejamento residia em uma aposta para a reconstrução do mundo, inclusive com o objetivo de evitar os totalitarismos (MANNHEIM, 1972), em uma espécie de superação do Estado liberal-racional weberiano. É importante ressaltar que é nesse contexto que emerge a demanda de plano educacional apresentada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932.

De 1945 a 1980 nenhum governo brasileiro prescindiu do planejamento, incluindo todos os mandatos presidenciais do Regime Militar. Ianni (1996, p. 18) explica o motivo:

O desenvolvimento econômico capitalista [...] é um processo de acumulação privada de capital. Ele abrange tanto a expansão quantitativa como a diferenciação qualitativa do sistema econômico. É óbvio que desenvolvimento econômico envolve capital, força de trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho como forças produtivas principais. Mas é importante ter em conta que essas forças produtivas não se organizam, desenvolvem ou reproduzem apenas devido à ação empresarial. Para compreendermos como elas podem ser organizadas

dinamicamente e desenvolver-se, é necessário que tenhamos em conta também a ação governamental. Este é âmbito em que se constituem e operam as condições “não econômicas” indispensáveis à própria organização e reprodução das forças produtivas. Na prática, desenvolvimento econômico somente se realiza quando uma parte do excedente econômico produzido pelos trabalhadores (isto é, pelo trabalho social produtivo) é investida produtivamente. Mas isto ocorre quando as relações e estruturas políticas estabelecem e preservam as condições “não econômicas” de produção, apropriação e utilização do excedente econômico. Está é, provavelmente, a principal razão por que o Estado aparece como elemento essencial das relações e estruturas econômicas.

Como pôde ser lido, até aquele momento, o capitalismo exigia a participação do Estado, cujo objetivo era a industrialização. Contudo, segundo Marcio Pochmann (2017, p. 319),

Entre os anos 1985 e 2016 [...] o conjunto dos seis presidentes que sucederam a ditadura militar apresentou como importante elemento de sustentação política do regime democrático o predomínio da coalizão de classes e estratos sociais, que se mostrou incapaz de realizar reformas substanciais na economia e sociedade. Não obstante as importantes diferenças entre si, os governos se pautaram pela legitimidade democrática e pelo cumprimento da Constituição Federal de 1988, que representou um marco inédito na história do país, bem como moldou um padrão de políticas públicas ao longo do ciclo político da Nova República.

A mudança estrutural se dá a partir de Michel Temer.

Desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, emergem sinais importantes de inflexão no conjunto de políticas públicas instaurado pelo ciclo político da Nova República. A sucessão de reformas impostas desde então, em meio à mais grave recessão econômica dos últimos 100 anos, altera tanto o papel do Estado no capitalismo brasileiro, contemplando o reposicionamento do país junto ao centro dinâmico capitalista mundial, quanto a atuação de uma nova maioria política interna mais favorável aos interesses dominantes. (POCHMANN, 2017, p. 319).

Para Pochmann (2017), três condicionantes determinam a relação entre Estado e capitalismo no Brasil nesse momento: 1) realinhamento com o velho centro dinâmico global e comprometimento da soberania nacional; 2) reorganização da maioria política para as reformas neoliberais e a asfixia da federação; e 3) Redefinição do fundo público para financeirização da riqueza e distanciamento do projeto de sociedade includente.

Como resultado, está suplantada a querela entre o social-desenvolvimentismo empírico de Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff versus o *novo-desenvolvimentismo* de Luiz Carlos Bresser-Pereira e João Sicsú, materializados na Agenda Fiesp, segundo termo de Laura Carvalho (2018). Em melhor nomenclatura, a disputa entre o “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (BASTOS, 2012, p. 779) – que foi

a política econômica do início da tramitação do PNE – *versus* “o desenvolvimentismo exportador do setor privado” (BASTOS, 2012) – adotado gradativamente por Dilma Rousseff –, já não fazia mais sentido.

Dessa forma, conforme Pochmann (2017, p. 312), a relação entre o Estado brasileiro e o capitalismo, respondem primordialmente (1) “às exigências da estrutura de competição intercapitalista” e, ao mesmo tempo, (2) “ao formato da dominação exposta pelo centro dinâmico capitalista à periferia global”.

Para Pochmann (2017, p. 312), para ser um centro dinâmico do capitalismo, é preciso atender, pelo menos, três requisitos básicos:

1. moeda como unidade de conta, reserva de valor e meio de troca internacional;
2. poder militar capaz de impor pela força o que a diplomacia não consegue pelo diálogo; e
3. capacidade de produzir e difundir o progresso técnico como motor da competição intercapitalista.

Em rápida análise, entre os protagonistas do mundo, os Estados Unidos da América (EUA) permanecem como o principal centro dinâmico mundial. A União Europeia, sob liderança da Alemanha (e França), mesmo diante da crise econômica e institucional aprofundada pelo Brexit, também ocupa posição de protagonismo, o que pode ser observado pelo acordo vantajoso ao qual ela submeteu o Mercosul (bloco formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, expandido em aliança com Bolívia e Chile) a assinar.

No campo asiático, ao Japão falta poderio militar, embora tenha capacidade de escaloná-lo, em caso de extrema necessidade. É quase o mesmo caso da Coreia do Sul, mas essa também não possui moeda suficientemente forte. Já a Índia carece tanto de capacidade tecnológica quanto de moeda forte, mas tem obtido bons retornos de investimento em ganhos tecnológicos, portanto possui potencial.

No Oriente Médio, Israel dá claros sinais de buscar um lugar ao sol no jogo (cada vez mais hobbesiano) das nações no início do século XXI. Voltando à Ásia e analisando o caso da Rússia, sobra essencialmente poder militar, mas há capacidade instalada e recursos energéticos capazes de serem invertidos para impulsionar saltos tecnológicos decisivos a partir dos acúmulos obtidos pela extinta União Soviética na indústria militar e na corrida espacial.

Por fim, sobre a geopolítica capitalista, a pergunta mais importante é: quando a China será um centro dinâmico mundial, caso ainda não o seja? A complexidade industrial chinesa é crescente, mas ainda falta superar etapas tecnológicas para realizar todo o seu potencial de liderança. Não obstante, a subida de tom do Estado chinês nas negociações

internacionais, bem como a tríplice aliança sino-russa-iraniana na Guerra na Síria, demonstram que a “visão triunfalista” analisada (e temida) por Henry Kissinger dá sinais de prevalecer sobre a “via pacífica” (KISSINGER, 2011. E sempre vem à cabeça a sentença de Napoleão Bonaparte: “quando a China acordar, o mundo tremerá” (PEYREFITTE, 1973).

É nesse cenário que o Brasil está submerso.

Ao analisar os trabalhos de Celso Furtado (1959), Florestan Fernandes (2005) Octavio Ianni (1996), Fernando Henrique Cardoso (1972) e Francisco de Oliveira (1998; 2013; 2018), fica evidente que a questão do planejamento de Estado, central naquele momento, não possui espaço hoje: não há projeto econômico que demande ele.

Nas *Notas metodológicas* desta tese, eu afirmei que o descumprimento do PNE se deve a questões de ordem econômica, política e pedagógica. Desenvolvido todo o texto, fica evidente que a nova subordinação do Brasil na economia global determina um modelo econômico desinteressado nos direitos sociais. Não é à toa que o governo Michel Temer, por meio da Emenda à Constituição 95/2016, atacou a educação e a saúde, que junto com a Previdência Social representam os maiores custos sociais do Estado brasileiro.

Após o processo de *impeachment* e a falta de fôlego do campo democrático e popular em reagir, a política tem se restringido ao que normalmente ela é: um espaço de dominação em favor das elites econômicas, sem mediações suficientes.

Já as questões pedagógicas somente avançam quando interessam ao modelo econômico em voga. O aspecto mais estratégico das propostas de políticas públicas do *campo do direito à aprendizagem* não é formar para o mercado de trabalho. Especialmente diante de uma crise de desemprego inerente à 4ª Revolução Industrial. A funcionalidade de propostas como a BNCC e a avaliação em larga escala é controlar o dispêndio de recursos públicos, como já foi dito. Especialmente a partir do custo mais relevante: a remuneração dos profissionais da educação, que correm o estranho de terem seu trabalho robotizado – ainda que isso seja uma impossibilidade pedagógica.

Nesse cenário, por questões estruturais, fica evidente que esse PNE, o anterior, e provavelmente o futuro, não terão meios econômicos para se realizarem. Não basta incidir em políticas educacionais: o *campo do direito à educação* terá que assumir a tarefa de atravessar o Rubicão e começar a incidir sobre a questão econômica.

Não obstante, reitero: melhor ter um PNE – ainda que descumprido – do que nenhum.

5 CONCLUSÃO

Páginas atrás eu afirmei que a questão educacional se assemelhava a uma espécie de Paradoxo de Zenão. Porém, a distância entre a situação atual e a consagração do direito à educação é finita. Ou seja, o caminho pode e deve ser percorrido, tanto por uma questão de respeito à condição humana quanto por uma necessidade estratégica para o Brasil.

Embora não seja comum, terei que realizar a *conclusão* desta tese fazendo uso de uma teoria ainda não abordada no decorrer deste texto: a das relações internacionais. No tocante a ela, para efeitos deste trabalho, é especialmente útil a que trata de “legalização” e *compliance* (ou seja, o cumprimento da Lei). As duas formulam canais de compreensão importantes para, excluídas as devidas características do que é próprio do debate internacional e daquilo que cabe ao debate doméstico, compreender as chaves sobre a importância da Lei do PNE e sobre seus desafios de cumprimento e implementação.

Abbott *et al.* (2000), em *The concept of Legalization*, constroem um esquema analítico com indicadores para verificar o grau de “legalização” de normas ou instituições. Para isso, desenvolvem o conceito de “legalização” em torno de três elementos: obrigação, precisão e delegação:

Obrigação significa que os estados ou outros atores estão vinculados por uma regra ou compromisso ou por um conjunto de regras ou compromissos. Especificamente, significa que eles estão legalmente vinculados por uma regra ou compromisso no sentido de que seu comportamento está sujeito a um exame minucioso sob as regras, procedimentos e discursos gerais do direito internacional e, muitas vezes, do *direito doméstico*. *Precisão* significa que as regras definem de maneira inequívoca a conduta que exigem, autorizam ou proíbem. *Delegação* significa que terceiros receberam autoridade para implementar, interpretar e aplicar as regras; resolver disputas; e (possivelmente) para fazer mais regras (ABBOTT *et al.*, 2000, p. 401, tradução nossa).

É possível afirmar que o Plano Nacional de Educação cumpre com as três características: 1) ele configura um conjunto de compromissos; 2) esses compromissos têm definição sobre objetivos e prazos; e 3) há determinação de responsabilidades no cumprimento de seu conjunto de metas e estratégias – ainda que poderiam ser mais explícitas. O caráter de instituição legalizada do Plano, contudo, não traz elementos suficientes para seu cumprimento.

Autores do Direito e da Ciência Política que se debruçam sobre as teorias sobre legalização, no entanto, vêm afirmando a não finitude e a necessidade de combinação das teorias do Direito com os aspectos políticos que caminham em interrelação. Ao passo que o

Direito não pode ser entendido isoladamente da política, a lei e a legalização afetam processos políticos e seus resultados (HENKIN, 1979; CLAUDE 1966 *apud* GOLDSTEIN *et al.*, 2000, p. 386).

Dessa forma, a análise sobre o cumprimento das regras deve avançar além do estatuto jurídico da legislação (ABBOTT *et al.*, 2000, p. 419). Estudos sobre legalização, nessa perspectiva, sugerem que, independentemente do debate sobre *compliance* – sobre o qual nos debruçaremos a seguir –, a legalização, em si, produz efeitos a serem considerados. Ela pode ter um efeito na evolução da norma – pressionando para processos como o de não retrocesso –; ela pode mudar a natureza da política que dela deriva; e, quanto mais frequente o cumprimento de legislação, mais se retoma essa forma institucional para futuros acordos (GOLDSTEIN *et al.*, 2000, p. 398-399).

A literatura sobre legalização aponta para alguns caminhos de compreensão sobre o Plano Nacional de Educação. A análise sobre o caráter forte do Plano em legalização denota que o não cumprimento dele não ocorre por questões de fraqueza da legislação. A presença das características de uma legalização forte não é suficiente, no entanto, para garantir o cumprimento do Plano, dado que questões políticas também incidem no jogo.

A legalização do PNE permanece sendo, contudo, fator importante, já que pode ter efeitos na evolução da legislação ou das políticas derivadas dela – e, por que não, também na elevação da qualidade do debate público sobre educação. Exemplo disso é a própria evolução dos dispositivos do PNE1 para o PNE2, ou mesmo a evolução do Fundef para o Fundeb. Ainda, a existência em si da referência legal do Plano possibilita um ambiente de pressão e mobilização em torno da agenda de seu cumprimento. As leis fornecem, portanto, recursos políticos, legais e sociais para indivíduos e grupos cujo objetivo é manter os governos sob suas promessas, como analisa Simmons (2009, p. 19, tradução nossa):

Os compromissos do tratado podem inspirar e facilitar o litígio. Alguns cidadãos podem aproveitar a lei em processos judiciais e, quando são bem-sucedidos, essas ações podem mudar o cálculo de importantes atores políticos, incluindo, potencialmente, o próprio governo. [...] os tratados podem fornecer recursos e galvanizar a mobilização social. A menos que um governo esteja tão firmemente protegido que possa ignorar movimentos sociais ou tão democráticos que tais movimentos mal tenham motivo para se formar, os tratados internacionais de direitos humanos podem dar aos movimentos de direitos humanos uma forma única de munição política que pode ajudar demandas legítimas de um grupo.

O descumprimento seguido de uma referência legal, contudo, tem efeito de deslegitimação daquele instrumento e pode ser um dos caminhos para compreender os motivos de não *compliance* com o Plano Nacional de Educação.

Ainda mobilizando a literatura sobre direito internacional, autores têm refletido sobre as teorias de *compliance* e têm trazido possibilidades e indicadores interessantes que podem auxiliar nessa análise.

Muitos governos juram buscar, promover e proteger os direitos humanos. Eles fazem promessas juridicamente vinculativas, que quebram quando lhes é conveniente. [...] Os países são bons em aderir a tratados, mas ruins em honrar compromissos (HAFNER-BURTON, 2013, p. 1-2).

Hafner-Burton (2013), em sua teoria sobre o tema, descreve três situações em que há maior possibilidade de cumprimento dos acordos e de implementação da legislação por parte dos Estados. A primeira delas é quando há uma coincidência entre a agenda legal e o que já é prática em termos de políticas estabelecidas pelo Estado, ou seja, não há grandes necessidades de mudança de comportamento. A segunda ocorre através da coerção: através de mecanismos de obrigatoriedade de cumprimento, sob pena de sanções, ou por pressão, sob ameaça à imagem pública. E a terceira, e mais importante para esta tese, se estabelece através da persuasão, em situações em que atores políticos convencem o Estado a cumprir com seus compromissos legais, por lhes trazer legitimização, popularidade, ou cumprir com alguns interesses.

A legitimidade dos Estados e das próprias leis passam a estar em jogo. “Quanto mais leis e Estados seguirem por níveis baixos de cumprimento mais corroem suas legitimidades. Um menor cumprimento dificulta [...] saber quais leis devem ser levadas a sério” (HAFNER-BURTON, 2013, p. 5).

No caso do Plano Nacional de Educação, como já foi descrito neste estudo, a densidade e o teor de avanço proposto nas metas, assim como a agenda de retrocessos após a publicação da lei, demonstra que não há coincidência da previsão legal com o que já vinha sendo praticado em termos de política educacional – era preciso fazer mais. Sob a perspectiva da coerção, a legislação não prevê sanções jurídicas ao descumprimento do Plano e, do ponto de vista do desgaste público do Estado pelo não cumprimento da lei, houve um processo de abafamento sob o pretexto da crise política e econômica que o país enfrenta – em tempos de crise, concessões precisam ser feitas, argumenta-se.

Por último, também por conta das crises política e econômica, houve um bloqueio nos processos de diálogo e, portanto, nas possibilidades de persuasão por parte de atores não Estatais para o cumprimento legal – com desmontes de espaços de participação social e com o foco da agenda deslocado para questões como *impeachment*, trocas de governo, políticas de austeridade, reformas econômicas, entre outras, o poder de agendamento da sociedade civil, por exemplo.

O não cumprimento do Plano Nacional de Educação não passa, contudo, por problemáticas reincidentes de *compliance*. Como a análise precedente demonstrou, as crises política e econômica afetaram significativamente a possibilidade de cumprimento do Plano e, além disso, o que andou caminhando porque era interessante ao modelo econômico: a BNCC do *campo do direito à aprendizagem*.

Ao determinar o acesso à educação básica de qualidade para todos e fomentar saltos de acesso ao ensino superior público e de qualidade, o Plano Nacional de Educação propõe um caminho que não tem respaldo no atual modelo econômico. Ele é um vetor de redução estrutural das desigualdades. Assim, o PNE é, em sua maior parte, uma agenda antissistêmica e, portanto, que desafia o *status quo* do capital.

E é por isso que ele não pode ser abandonado.

Desde o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, o *campo do direito à educação* luta por um plano. A estratégia tem se mostrado insuficiente, mas não se pode abandonar aquilo que já se tem – mesmo que não seja ideal ou sirva apenas como instrumento político-argumentativo.

O caminho a ser trilhado é de recompor o *campo do direito à educação*, diminuir ao máximo as resistências entre as forças internas (petista, programática e ortodoxa) e partir para a disputa do projeto econômico, que é o decisivo.

A maior validade da interpretação do Estado como condensação da luta de classes é evidenciar que, em algum nível, todos estamos no jogo – ainda que em posições distintas e em condições mais ou menos favoráveis para realizar a disputa. Resta ao *campo do direito à educação* buscar novas estratégias de ação, mas sem abdicar do que já conquistou: o que inclui parte significativa do texto do PNE. E aqui já adianto: assim será também em relação ao texto do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – que integrará o texto permanente da Constituição Federal. Nesse caso, mais uma vez, – ainda que fatigada pelo contexto social e político dos governos de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro – a primazia de influência sobre o texto caberá novamente à Campanha Nacional pelo Direito à Educação – e ao afirmar isso não reivindico esperança, apenas exerço meu dever – como cientista – de ler o mundo, com coragem.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABBOTT, K. *et al.* The Concept of Legalization. **International Organization**, n. 54, v. 30, p. 401-419, 2000.
- AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **INAF Brasil 2018: resultados preliminares**. São Paulo: Ação Educativa; Instituto Paulo Montenegro, 2018. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em: 23 ago. 2019.
- ADVERSE, H. Maquiavel, a república e o desejo de liberdade. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 30, n. 2, p. 33-52, 2007.
- AGUIAR, M. A da S. A formação dos profissionais da educação no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectiva. *In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. 344 p.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. 2. ed. New York: Longman, 1999.
- AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 123-141, jan./jun. 2010.
- ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. *In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. 1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente. *In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. A carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-23.
- ARAUJO, C. República e democracia. **Lua Nova** [online], n. 51, p. 5-30, 2000.
- ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and nondecisions: na analytical framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, sep. 1963.
- BAEHR, P. Max Weber as a critic of Bismarck. **Archives Européenes de Sociologie**, n. 29, p. 149-164, 1998.
- BAEHR, P. **Caesarism, charisma and fate: historical sources and modern resonances in the work of Max Weber**. Transaction Publishers: New Jersey, 2008.
- BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.

BALL, S. J. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 33-52, 2012.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. **Econ. Soc.** [online], v. 21, n. especial, p. 779-810, 2012.

BEISIEGEL, C. de R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2006.

BENDOR, J.; HAMMOND, T. "Rethinking Allison's Models". **American Political Science Review**, v. 86, n. 2, p. 301-322, jun. 1992.

BÍBLIA, A. T. Livro de Jó. In: BÍBLIA. **Sagrada Bíblia Católica: Antigos e Novo Testamentos**. Utah: A Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, [2010?]. Disponível em: <http://media.ldscdn.org/pdf/lds-scriptures/holy-bible/holy-bible-83800-por.pdf>. Acesso em: maio 2019.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BODIÃO, I. S. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, jun. 2016.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas: Ed. Unicamp, 2018.

BONAMIGO *et al.* História da educação básica brasileira: uma avaliação do plano nacional de educação 2001-2010. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. **Anais [...]**. Caxias do Sul: ANPEd, 2012.

BOTTIGELLI, E. Nota da edição francesa. In: MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. P. VII-XXII.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial [da] União**: seção 1, Brasília, DF, n. 79, p. 5-6, 25 abr. 2007.

BRASIL. **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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010**. MEC, Brasília, 2010a.

BRASIL. **PL 8.035, de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Mensagem n. 701/2010**. Apresentação da Mensagem n. 701/2010, pelo Poder Executivo, que: “Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que ‘Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências’”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010c.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emendas ao PL 8.035/2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=490116&subst=0. Acesso em: 15 de maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 592, de 17 de junho de 2015. Institui Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da Base Nacional Comum Curricular. **Diário Oficial [da] União**: seção 1, Brasília, DF, n. 114, 18 jun. 2015a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015. Constitui 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**: seção 1, Brasília, DF, n. 89, p. 12,13 maio 2015b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. **Diário Oficial [da] União**: seção 1, Brasília, DF, n. 86, p. 26, 6 maio 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**: seção 1, Brasília, DF, n. 165, p. 16, 26 ago. 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 142, de 16 de março de 2016. Institui a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ. **Diário Oficial [da] União**: seção 2, Brasília, DF, n. 52, p. 13, 17 mar. 2016c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016d. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: set. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do primeiro ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: Inep, 2016e.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Ideb**: Resultados – Planilhas do Ideb. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados**: ANA 2014-2016. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2018a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Indicadores Educacionais**: Indicador de Adequação da Formação Docente 2014-2018. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados**: Censo da Educação Superior 2012-2017. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2019a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados**: Censo Escolar 2013-2018. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Súmula do Parecer CNE/CEB 3/2019. **Diário Oficial [da] União**: seção 1, Brasília, DF, p. 36, 2 abr. 2019c.

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. *In*: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. de. **Plano Nacional de**

Educação: construção e perspectivas. Brasília: Senado Federal, Edições Técnicas: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 19-40.

BULFINCH, T. **O livro de ouro da mitologia:** a idade da fábula. Tradução: David Jardim Júnior. 26. ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações S/A, 2002.

CAPELLA, A. C. **Agenda-Setting.** In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas.** São Paulo: Ed. Unesp, 2018. p. 60-64.

CARA, D. **Estrutura teórica e importância analítica do conceito de sociedade civil e sua aplicação no Brasil.** 2005. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARA, D. O custo da qualidade [da educação básica]. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 abr. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comiss%C3%B5es/comissoestemporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/o-custo-da-qualidadedaniel-cara>. Acesso em: 10 dez. 2011.

CARA, D. Lei das Cotas, vitória da sociedade civil. **Cadernos do GEA**, n. 1, p. 11-12, jan./jun. 2012.

CARA, D. Prólogo: tudo que parecia ser sólido se desmancho no ar – o desmonte das políticas de educação. In: CRUZ, R. E.; SILVA, S. O. (org.). **Gestão da política nacional de educação:** desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação. Teresina: EDUFPI, 2016.

CARA, D. Contra a barbárie, o direito à educação. In: CÁSSIO, F. (org.) **Educação contra a barbárie:** por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Bointempo, 2019. p. 25-31.

CARA, D.; ARAÚJO, L. **Por que 7% do PIB para a educação é pouco?:** cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. Campanha Nacional pelo Direito à Educação: nota técnica. 17 ago. 2011.

CARA, D.; PELLANDA, A. Governo atua na contramão do PNE. **Carta Capital**, São Paulo, 23 jun. 2017.

CARA, D.; PELLANDA, A. Avanços e retrocessos na educação básica: da Constituição Federal de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. M. M. **Economia para poucos:** impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

CARDOSO JR., J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003–2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR, J.C. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, E. A. V. **Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro:** disjuntivas críticas e baixo desempenho

institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. Brasília, DF: IPEA, 2017.

CARDOSO, F. H. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difel, 1972.

CARNEIRO, S. Vivendo ou aprendendo... “a ideologia da aprendizagem” contra a vida escolar. *In*: CÁSSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CÁSSIO, F. Participação e participacionismo na construção da Base Nacional Comum Curricular. **Nexo Jornal**, 2 dez. 2017. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/Participação-e-participacionismo-na-construção-da-Base-Nacional-Comum-Curricular>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CÁSSIO, F. **Educação contra a barbárie**: Por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

CASTRO, C. Introdução. *In*: WRIGHT MILLS, C. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

COHN, Gabriel (org.). Introdução. *In* Weber. Col. Grandes Cientistas Sociais n. 13. São Paulo: Ática, 1979, p. 7-34.

CHAUÍ, M. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

COMISSÃO especial aprova Lei de Responsabilidade Educacional. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/517577-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-LEI-DE-RESPONSABILIDADE-EDUCACIONAL>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Caderno de emendas ao PNE**: primeira proposição. São Paulo: CNDE, 2011.

CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Articulada com deputados, sociedade derruba recurso que emperrava PNE na Câmara**. São Paulo, 5 set. 2012. Disponível em: www.campanha.org.br. Acesso em: 20 jun. 2019.

CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. **O CAQi e CAQ no PNE**: Quanto custa a educação de qualidade no Brasil. São Paulo: CNDE, 2018a. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Manual da Semana de Ação Mundial 2018**. São Paulo: CNDE, 2018b. Disponível em:

https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2018/materiais/manual_sam2018_pne_web.pdf. Acesso em: 6 set. 2019.

CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação **Plano Nacional de Educação: 5 anos de descumprimento**. São Paulo: CNDE, 2019. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias_PNE_5Ano_Campanha_2019-1.pdf. Acesso em: 6 set. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). **Geocapes: Sistema de Informações Georreferenciadas: banco de dados**. Brasília, DF: Capes, 2017. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 2 maio 2019.

COSPITO, G. Hegemonia. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. **Dicionário gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017.

CRAIDE, Sabrina. Plano Nacional de Educação completa três anos com apenas 20% das metas cumpridas. **Agência Brasil**, Brasília, 22 jun. 2016. Educação.

CHRISTIE, A. A aventura da cozinheira de Clapham. In: CHRISTIE, A. **Primeiros casos de Poirot**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974.

CRUZ, P. Opinião: Educação, uma Agenda Urgente. **O Estado de S. Paulo**, 9 abr. 2011. Disponível em: <https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,educacao-uma-agenda-urgente-imp-,703937>. Acesso em: maio 2019.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, R.; LINDBLOM, C. **Politics, Economics and Welfare**. New York: Harper and Row, 1953.

DOCK J. Frente Parlamentar da Educação entrega plano de trabalho a Rodrigo Maia. **Jornal Opção**, 30 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/tocantins/frente-parlamentar-da-educacao-entrega-plano-de-trabalho-a-rodriogo-maia-193215/>. Acesso em: jun. 2019.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. 344 p.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o Epicentro das políticas de Estado para a Educação Brasileira**. Goiânia: Editora Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

DURKHEIM, E. **O suicídio: estudo sociológico**. Queluz de Baixo: Editorial Presença, 2001.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

DYE, T. **Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes.** Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1972.

DYE, T. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

EINSTEIN, A.; INFELD, L. **The evolution of physics: the growth of ideas from early concepts to relativity and quanta.** Cambridge: Cambridge University Press, 1938.

EINSTEIN, A.; INFELD, L. **A evolução da física: o desenvolvimento das ideias desde os primitivos conceitos até a relatividade e os quanta.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

ELKINS, Z.; GINSBURG, T; MELTON, J. **The Endurance of National Constitutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ENTMAN, R. M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. **Journal of Communication**, n. 43, v. 4, p. 51-8, 1993.

FRANKENBERG, G. **Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção.** Tradução: Gercelia Mendes. São Paulo: UNESP, 2018.

FERNANDES, F. **Educação e sociedade no Brasil.** São Paulo: Dominus, 1966.

FERNANDES, F. **O desafio educacional.** São Paulo: Cortez, 1989.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** São Paulo: Globo, 2005.

FINE, B. Fetichismo da mercadoria. *In*: BOTTOMORE, T. (ed.). **Dicionário do pensamento marxista.** Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 222.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação; CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Nota 1/2016.** A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília: CNDE, 2016. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/pec241-nota-conjunta-fineduca-e-campanha-a-aprovacao-da-pec-241-significa-estrangular-a-educacao-publica-brasileira-e-tornar-letra-morta-o-plano-nacional-de-educacao-2014-2024/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *In*: CALHOUN, Craig (ed.). **Habermas and the public sphere.** Cambridge: MIT Press, 1996. p. 56-80.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. *In*: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo, 2013. p. 253-264.

GOLDSTEIN, J. *et al.* Legalization and World Politics. **International Organization**, n. 54, v. 30, p. 385-399, 2000.

- GOHN, M. G. **Educação não formal e cultura política**: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- GONTIJO, C. A dialética do método da economia política na introdução aos Grundrisse. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 1, v. 56, p. 209-246, abr. 2016.
- GOZZI, G. Estado contemporâneo. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UnB, 1992.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000 (Maquiavel – Notas sobre o Estado e a Política, v. 3).
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 1 a 5.
- GRANJEIA, J. Lula volta a criticar Dilma e quer educação como “instrumento político”. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 jun. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/lula-volta-criticar-dilma-quer-educacao-como-instrumento-politico-16570052>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- GURZA LAVALLE, A. **Espaço e vida Públicos**: reflexões teóricas e sobre o pensamento político social no Brasil. 2001. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.
- HAFNER-BURTON, E. Making human rights a reality, HALL, S. **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. Tradução: Adelaide La Guardia Resende *et al.* Belo Horizonte, MG: UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.
- HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- HENKIN, L. **How Nations Behave. Law and Foreign Policy**. 2nd edition. New York: Columbia University Press, 1979.
- HELLMAN, J. A. The study of new social movements in Latin America and the question of autonomy. *In*: ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. (eds). **The making of social movements in Latin America**: identity, strategy and democracy. Boulder: Westview Press, 1992. p. 5-16.
- HOBBS, T. **The elements of law, natural and politic**. Londres: Cass, 1969.
- HOBBS, T. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOUAISS. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: UOL, 2019.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PEARL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IANNI, O. **Estado e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD):** microdados 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 10 maio 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota de Esclarecimento. **Inep (site oficial)**, Brasília, 27 nov. 2017. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/nota-de-esclarecimen-5/21206. Acesso em: 10 maio 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua):** microdados 2014-2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 23 jul. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua - suplemento educação):** microdados 2016-2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9173-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 21 jun. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, n. 124, 14 dez. 2011.

JENKINS, W. **Policy Analysis: a political and organization perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 63, p. 9-30, jul. 2002.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2017.

LACERDA, L. L. L.; MELARA, A. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: panorama dos vinte anos de práticas avaliativas na rede educacional**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 11., 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2013.

LARROSA, J. O Ensaio e a escrita acadêmica. **Educação & Realidade**, v. 28, n. 2, p. 101-115, 2003.

LASSWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, [1963] 1988.

LESSA, R. Governo. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.) **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

LAUTH, H. J. Critérios básicos para a democracia: é a responsividade parte de seu círculo íntimo? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 115-138, jan.-abr. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/31998/0>. Acesso em: 30 mar. 2019.

LEVI, L. Governo. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 553-555. v. 1.

LIGUORI, G. Estado. *In*: LIGUORI, G.; VOZA, P. **Dicionário gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 261-264.

LIMONGI, F. P. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 243-287.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LORDELO, C. Marcha da UNE em Brasília reúne 2,5 mil estudantes. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 31 ago. 2011. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,marcha-da-une-em-brasilia-reune-2-5-mil-estudantes,766635>. Acesso em: 20 jul. 2019.

LOSEKAN, C. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades dos usos deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 4, p. 37-57, jan./jun. 2009.

MANIFESTANTES fazem marcha no DF por 10% do PIB para a educação. **G1**, São Paulo, 26 out. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2011/10/manifestantes-fazem-marcha-no-df-por-10-do-pib-para-educacao.html>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MANNHEIM, K. **Ideologia e utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MANNHEIM, K. O problema da intelligentsia. *In*: MANNHEIM, K. **Sociologia da cultura**. São Paulo: Perspectiva/EDUSP, 1974a. p. 69-139.

MANNHEIM, K. A democratização da cultura. *In*: MANNHEIM, K. **Sociologia da cultura**. São Paulo: Perspectiva/EDUSP, 1974b. p. 140-185.

MAQUIAVEL, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

MARTINS, J. S. **Prefácio à quinta edição**. FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2005.

MARTINS, P. S. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 8, p. 13-32, 2014a.

MARTINS, P. S. Fundeb: passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira. **Cadernos de Educação**, Brasília, v. 27, p. 115-136, 2014b.

MARTINS, J. S. **Do PT das lutas sociais ao PT do poder**. São Paulo: Contexto: 2016.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. *In*: GOMES, A. V. A.; Britto, T. F. de (orgs.) **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. p. 167-192.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1. 32. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MATOS, K. Governo tenta frear proposta de 10% do PIB para educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/saber/1118272-governo-tenta-frear-proposta-de-10-do-pib-para-educacao.shtml>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

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

MEZA, H.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). **Opin. Pública**, v. 22, n. 2, p. 350-384, 2016.

MOTTA, L. E. Direito, estado e poder: Poulantzas e o seu confronto com Kelsen. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 7-25, fev. 2011.

MOREIRA, A. Após 3 anos, só 20% dos objetivos do Plano Nacional de Educação foram cumpridos, aponta levantamento. **G1**, São Paulo, 22 jun. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/apos-3-anos-so-20-dos-objetivos-do-plano-nacional-de-educacao-foram-cumpridos-aponta-levantamento.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MORENO, A. C. Após protesto, audiência pública sobre a Base Nacional Curricular do ensino médio é cancelada em São Paulo. **G1**, São Paulo, 9 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/apos-protesto-audiencia-publica-sobre-a-base-nacional-curricular-do-ensino-medio-e-cancelada-em-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MOURA, E. S. **A construção da ideia de Plano Nacional de Educação no Brasil: antecedentes históricos e concepções**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2013.

NASCIMENTO, I. **Fundeb pra valer! A incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do fundo da educação básica**. São Paulo/Lisboa: Chiado, 2019.

NOGUEIRA, M. A. Estado. *In*: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

O MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em:

http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

OLIVEIRA, E. M. P. **Diagnóstico da tormenta individual nas obras de Antonioni e Bergman**: teorias, trilógicas e travessias. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. **Brasil**: uma biografia não autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018a.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2018b.

ORTEGA Y GASSET, J. Meditaciones del Quijote. In: ORTEGA Y GASSET, J. **Obras completas de José Ortega y Gasset**. 7. ed. Madrid: Revista de Occidente, 1966. p. 310-400. (v. 1).

PARO, V. H. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, V. H. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

PEYREFITTE, A. **Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera**. Paris: Fayard, 1973.

PIERUCCI, A. F. Apresentação. In: WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PINTO, J. R. de S. Quanto custa financiar um “PNE pra Valer”? **Câmara dos Deputados**, Brasília, 25 maio 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pneaudiencia-25.5.11>. Acesso em: 10 dez. 2011.,

PINTO, J. R. de S. O problema da relação estrutura/ agência na teoria social e a possibilidade de convergência entre Habermas e Bourdieu. **Temáticas**, Campinas, v. 21, n. 41, p. 195-215, jan./jun. 2013.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educ. Soc.**, v. 38, n. 139, p. 309-330, 2017.

PORTA, G. Consenso. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. **Dicionário gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

PROJETO de educação de qualidade levaria 30 anos e custaria 6,5% do PIB, estima Cristovam. **Agência Senado**, Brasília, 22 jun. 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/10/projeto-de-educacao-de-qualidade-levaria-30-anos-e-custaria-6-5-do-pib-estima-cristovam>

QUERIDO, F. M.; BRAGA, R. Apresentação: Chico de Oliveira e as reviravoltas do mundo. *In: OLIVEIRA, F. Brasil: uma biografia não autorizada*. São Paulo: Boitempo, 2018. Pp 7 – 26.

RAMONET, Ignacio. **A tirania da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 2010.

RANIERI, N.; RIGHETTI, S. **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da USP, 2009.

RAVITCH, D. **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, 2011.

ROSATI, J. A. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”. **World Politics**, v. 33, n. 2, jan.1981. pp. 234-252

ROSSETTO, G. P. N.; SILVA, A. M. Agenda-setting e Framing: detalhes de uma mesma teoria. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n. 26, p. 98-114, jul. 2012.

ROSSI, P; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública** [online], Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501. Acesso em: 20 de junho de 2019.

ROSSY, E. **Contra-agendamento**: o Terceiro Setor pautando a mídia. Belo Horizonte: Compolítica, 2007.

RUBIN, I. I. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Polis, 1987.

RUSSELL, B. **ABC da relatividade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALDAÑA, P. Pré-sal renderá R\$ 134,9 bi à educação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2013. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,pre-sal-rendera-r-134-9-bi-a-educacao-imp-,1065433>. Acesso em: ago. 2019.

SALDAÑA, P. Gestão Temer barra artigo científico e provoca crise com pesquisadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 nov. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/11/1937171-gestao-temer-barra-artigo-cientifico-e-provoca-crise-com-pesquisadores.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SANTOS, B. F.; MOURA, R. M. Presidente sanciona PNE sem vetos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-sanciona-pne-sem-vetos,1518885>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SANTOS, A. André dos; HORTA NETO, J. L.; JUNQUEIRA, R. D. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)**: proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/sistema_nacional_de_avaliacao_da_educacao_basica_sinaeb_-_proposta_para_atender_ao_disposto_no_plano_nacional_de_educacao_1.pdf. Acesso em: maio 2019.

SAUER, A. H. *et al.* [**Carta Aberta à Sociedade**]. Alerta à sociedade brasileira e às gestões municipais do Brasil: Revogar a normatização do CAQi (PARECER CNE/CEB 8/2010) é prejudicar gravemente a educação. Brasil, 25 mar. 2019. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Carta-de-Ex-presidentes-da-UNDIME.pdf>. Acesso em: maio 2019.

SCHWARZ, R. **As ideias fora do lugar**. São Paulo: Penguin Companhia, 2014.

SENA, F. V. S. **Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei Federal nº. 13.005/2014**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SENADORES divergem sobre eficácia do novo Plano Nacional de Educação. **Agência Senado**, Brasília, 2014, 10 jun. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/06/10/senadores-divergem-sobre-eficacia-do-novo-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: maio 2019.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SIMIELLI, L. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação (mestrado em administração pública e governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SIMMONS, B. **Mobilizing for Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009 (Cap. 1, 2 e 4).

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. (org.) **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SKOCPOL, T. **Bringing the State Back in**: strategies of analysis in current research. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SMITH, A. **A mão invisível**. Tradução: Paulo Geiger. São Paulo: Penguin & Companhia das Letras, 2013.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

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

SOUZA, D. B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SOUZA, D. B.; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M. (org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014. p. 209-232.

SOUZA, D. B.; SOUSA, G. J. A. de. Planos nacionais, estaduais e municipais de educação no Brasil: balanço quali-quantitativo sobre a literatura acadêmica (1996-2010). **Agenda Social**, Campos dos Goytacases, v. 6, p. 50-70, 2012.

STEDEROTH, D. A formação ajustada: sobre capitalização do humano na formação e sua administração total. In: DALBOSCO, C. A.; MUHL, E. H.; FLICKINGGER, H. (orgs.). São Paulo: Cortez, 2019. p. 113-142.

STONE, D. A. **Policy paradox and political reason**. Glenview. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1988.

STONE, D. A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

TEIXEIRA, A. S. Só a escola pública fundará a república. [Entrevista cedida] a Paulo Alberto. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, n. 11351, nov. 1959.

TEIXEIRA, A. S. Plano Nacional de Educação. Referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior. **Documenta**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 24-31, out. 1962.

TEIXEIRA, A. S. **Educação não é um privilégio**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1977.

TEIXEIRA, A. S. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2009.

TPE. Todos Pela Educação. **A crise de aprendizagem não é só nacional, mas global**. São Paulo: Todos Pela Educação. 2018.

TPE. Todos Pela Educação. **Observatório do PNE**. São Paulo: Todos pela Educação, 2019.

TPE; INSTITUTO UNIBANCO; INSTITUTO INSPIRARE. **Juventudes pela educação: propostas para fortalecer a participação das juventudes**. São Paulo: Todos pela Educação, 2018.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Relatório do programa aprender**. Brasília-DF, 2016.

VEIGA, J. M. ANPEd denuncia censura de pesquisa SINAEB – "PNE em Movimento". **ANPEd**, Rio de Janeiro, 22 nov. 2017. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/anped-denuncia-censura-de-pesquisa-sinaeb-pne-em-movimento-inep>. Acesso em: 20 mar. 2019.

VENTURINI, L. Marcha de trabalhadores rurais reúne milhares em Brasília. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2011. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/radar-politico/marcha-de-trabalhadores-rurais-reune-milhares-em-brasilia/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

WEBER, M. A **“objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais**. São Paulo: Ática, 1979.

WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011a.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2011b.

WRIGHT MILLS, C. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

WRIGHT MILLS, C. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

ZIBECHI R. **Brasil potencia**. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.

