

## ***A territorialização do Sistema Nacional de Educação***

Juliana Argollo\*

**Resumo:** O trabalho apresenta resultados da análise das correlações de forças sociais que se articulam no seio dos aparelhos estatais, em específico no interior do Ministério da Educação, tendo em vista a hegemonia da agenda educacional empresarial e o protagonismo do movimento Todos Pela Educação nos encaminhamentos políticos, desde 2007, mais especificamente, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação. Para tanto, a perspectiva teórica tem por horizonte as contribuições de Nicos Poulantzas, sobre a concepção do Estado relacional, buscando entender o processo de institucionalização do Sistema Nacional de Educação mediante o substitutivo ao PLP nº 413/2014, em tramitação no Congresso Federal. Nesse sentido, identifica-se que este projeto de lei parlamentar propõe (des)regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados, configurando um regime de colaboração de novo tipo, “regime de colaboração horizontal”, que se realiza por meio de parcerias público-privadas. A hipótese é que este entendimento de regime de colaboração vem exprimindo um processo de regulamentação das parcerias público-privadas no Ensino Fundamental pelo Estado, e apresentando fortes indícios de retrocessos para a democratização da educação básica. Primeiro, porque desloca o sentido público da educação a ser garantida pelo Estado enquanto direito social subjetivo, ao regulamentar as parcerias público-privadas; segundo, por intensificar a descentralização, via ‘territorialização’ dos sistemas de ensino, e com ela, ratificar a parca contribuição da União no financiamento da educação básica, o que pode encaminhar para o aprofundamento das desigualdades entre as redes públicas de ensino.

**Palavras-chave:** Estado relacional; Sistema Nacional de Educação; territorialização; regime de colaboração; parcerias público-privadas.

### **The territorialization of the National Education System**

**Abstract:** The work presents results of the analysis of the correlations of social forces that are articulated within the state apparatus, specifically within the Ministry of Education, in view of the hegemony of the business education agenda and the protagonism of the All For Education movement in the political, Since 2007, more specifically, from the Education Development Plan. For that, the theoretical perspective has as horizon the contributions of Nicos Poulantzas, on the conception of the relational State, seeking to understand the process of institutionalization of the National System of Education through the substitute to PLP nº 413/2014, in process in the Federal Congress. In this sense, it is identified that this parliamentary bill proposes (dis) to regulate the regime of collaboration between the federated entities, setting up a regime of collaboration of a new type, "horizontal collaboration regime", which is carried out through public partnerships -private. The hypothesis is that this understanding of a collaboration regime has been expressing a process of regulation of public-private partnerships in primary education by the State, and presenting strong indications of regressions for the democratization of basic education. First, because it displaces the public sense of education to be guaranteed by the State as a subjective social right, by regulating public-private partnerships; And secondly, to intensify decentralization

---

\* Doutoranda/UFRJ.

through the 'territorialisation' of education systems, and with it, ratify the scarce contribution of the Union to the financing of basic education, which may lead to a deepening of inequalities between public education networks.

**Keywords:** Relational state; National System of Education; Territorialization; Collaboration scheme; Public-Private Partnerships.

## **Introdução**

Este trabalho propõe destacar a expressão política que o movimento empresarial Todos Pela Educação (TPE) vem angariando frente à formulação das políticas educacionais, desde 2007, com a instituição do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE/2007). Para tanto, tem como recorte de análise a articulação de forças no interior do Ministério de Educação (MEC), no período entre 2007 até a possível institucionalização de um Sistema Nacional de Educação (SNE) de tipo 'territorial', mediante a tramitação do PLP nº413/2014, no Congresso Federal.

A perspectiva teórica que auxilia na análise da correlação de forças no seio do aparelho do Estado, em específico do MEC, tem como referência a perspectiva de Estado relacional desenvolvida por Nicos Poulantzas, buscando identificar as articulações e disputas políticas entre as classes (e frações) sociais no tocante a elaboração e execução de uma agenda educacional construída sob a hegemonia do movimento empresarial Todos Pela Educação (TPE).

Nesse sentido, a organização do presente trabalho irá contar com uma primeira parte dedicada a exposição dos princípios teórico-metodológicos que norteiam a perspectiva de Estado relacional segundo a contribuição de Nicos Poulantzas (1980), compreendendo que o Estado é constituído por uma condensação de uma relação de forças que se articulam, e/ou podem entrar em conflito na materialização de interesses representativos das classes, e frações sociais em disputa, que são materializados nas políticas educacionais.

Para posteriormente contextualizar a construção de hegemonia do TPE no seio da aparelhagem estatal, cujo fenômeno é apreendido junto ao processo de institucionalização do SNE, que objetiva flexibilizar o Art. 23 da Constituição Federal, e (des) regulamentar o regime de colaboração entre a União, Distrito Federal, Estados e

Municípios, a partir da instituição das parcerias público-privadas, e, mediante a ‘territorialização’ da educação básica.

### **Uma breve análise da perspectiva do Estado relacional**

Em termos de exposição metodológica o texto irá elucidar, primeiramente, os pressupostos teóricos que servem de instrumento analítico para consecução do objetivo deste trabalho, que é analisar conjunturalmente os mecanismos de construção de consenso do movimento Todos Pela Educação no interior do Ministério de Educação (MEC).

Esta postura metodológica tem como referencial teórico os princípios fundamentais do materialismo histórico dialético, na qual tem por horizonte estudar e compreender a relação histórica e ontológica entre a aparência e essência dos fenômenos sociais. Ou seja: “O processo pelo qual a mediação entre essência e aparência se apresenta em uma unidade de uma dualidade idêntica e oposta” (MANDEL, 1978, p.9).

Conforme afirma Mandel (1978), Karl Marx “não via como função da ciência apenas a descoberta da essência de relações obscurecidas por suas aparências superficiais, mas também a explicação dessas aparências” (Idem, p.8). Desse modo, conclui-se que o referencial teórico do materialismo histórico dialético não negligência os “fatores empiricamente verificáveis” (Idem, p.9), mas ao contrário, ele tem como objetivo estudar e compreender estes fatores conjunturais para articulá-los aos elementos estruturais (essenciais) de uma dada formação social<sup>1</sup>.

Nesse sentido, destaca-se em especial a concepção de Estado relacional desenvolvida por Nicos Poulantzas (1980) onde o autor referenciando-se no método de análise de Karl Marx [como: *A Burguesia e a Contrarrevolução* (1848); *As Lutas de Classe em França de 1848 a 1850*; *O Dezoito brumário de Luís Bonaparte* (1852)]<sup>2</sup> identifica que o Estado no modo de produção capitalista é constituído por uma condensação de uma relação de forças específicas que variam conforme se desenvolve as tensões entre as frações da classe dominante, e que por isso cumpre uma função singular: de reprodutor da ordem burguesa, ao mesmo tempo em que é organizador dos conflitos e tensões que

---

<sup>1</sup> Segundo uma perspectiva marxiana “Toda ciência seria supérflua se a aparência exterior e a essência das coisas coincidissem diretamente” (MANDEL, 1978, p. 8).

<sup>2</sup> Sobre uma análise destas obras de Karl Marx no que diz respeito à concepção de Estado, também vê: Codato; Perissinotto (2001).

aparecem intra-classe dominante, assim como entre as classes sociais antagônicas, em disputa.

Pois, conforme afirma o autor “O Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação *material e específica* de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (p.148, grifo nosso). Isto porque, entendendo a natureza de classe do Estado burguês, conforme assinalava Karl Marx em seus estudos sobre o modo de produção capitalista<sup>3</sup>, Poulantzas (1980) destaca a importância de compreendermos “a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura material do Estado (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado capitalista)” (p.144), como elemento imprescindível para entender o processo de constituição de consenso e hegemonia de uma classe, e/ou fração em uma dada conjuntura histórica.

A esse respeito de que o Estado representa uma condensação de relação de forças que se expressam distintamente em contextos históricos específicos, Poulantzas (1980) defende a tese da autonomia relativa do Estado em relação à classe (e frações) dominante (s), uma vez que ele é atravessado pelas lutas de classes, inclusive aquela que é impulsionada pelos dominados (pelos trabalhadores enquanto classe antagônica), como também cumpre o papel de “organizador em relação às próprias classes dominantes, consistindo em dizer, formular, declarar abertamente as táticas de reprodução de seu poder” (POULANTZAS, 1980, p. 37). Nas palavras do autor:

“A relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas” (POULANTZAS, 1980, p.36).

Adriano Codato e Renato Perissinotto argumentam em artigo (CODATO; PERISSINOTTO, 2001) que a concepção de autonomia relativa do Estado desenvolvida por Nicos Poulantzas é importante para entender a relação do poder do Estado com o poder de classe, o ‘bloco no poder’, através de um estudo que ao se distinguir da corrente neo-institucionalista dialoga com as supracitadas obras de Karl Marx, defendendo a tese de que esta literatura marxiana “possui uma concepção de Estado que

---

<sup>3</sup> Como referência bibliográfica de Karl Marx, para além das obras supracitadas vê: ‘*O Capital*’ (Livros I, II, e, III); como também ‘*Manifesto do Partido Comunista*’ (1848).

leva em conta sua dinâmica institucional interna sem, entretanto, abrir mão da perspectiva classista” (Idem, p.12).

Como exemplo, uma das obras citadas no artigo (CODATO; PERISSINOTTO, 2001) é *‘As Lutas de Classe em França’*, em específico a análise que Marx realiza sobre os acontecimentos da conjuntura iniciada a partir de 1848, com os desdobramentos Revolução de Fevereiro, demonstrando os mecanismos utilizados pela aristocracia financeira francesa na manutenção e reprodução de sua hegemonia no seio dos aparelhos institucionais do Estado- a disputa pela direção do Ministério das Finanças- perante as outras frações intra-classe dominante burguesa. Segundo os autores:

“A cena política francesa de 1848 a 1851 é palco da luta entre classes sociais antagônicas, por um lado, e classes e frações dominantes, por outro, pela conquista, aumento ou consolidação de sua influência política respectiva sobre as instituições do Estado. Essa é, sem dúvida, uma visão na qual Estado e classe constituem polos autônomos de uma mesma relação” (CODATO; PERISSINOTTO, 2000, p. 24).

Assim como Nicos Poulantzas (1980), autores como Codato; Perissinotto (2001); Pinto; Balanco (2014) enfatizam a existência de uma dupla dimensão, inseparável, do Estado capitalista em sua autonomia relativa: uma funcional e outra institucional. Isto quer dizer que esses autores identificam uma diferença decisiva entre seu caráter de classe, de reprodução da estrutura social capitalista [o poder de Estado], do seu aspecto de organização institucional dos aparelhos burocráticos estatais, cuja função é materializar o poder de classe, e mais detidamente das frações de classe no ‘aparelho do Estado’, de forma que haja um equilíbrio, uma unidade, instável de relações de forças entre distintos setores da sociedade.

Esta perspectiva relacional do Estado, que compreende a separação relativa do ‘poder de Estado’ da ‘aparelhagem estatal’, tem por finalidade analisar uma correlação de forças específicas que se expressam no nível do concreto-real, de um ‘bloco no poder’, e que corresponde a “uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classe, em suas relações com o Estado capitalista” (PINTO, BALANCO, 2014, p. 46).

Buscando compreender os conflitos políticos que são travados no interior do Estado em uma dada conjuntura, Poulantzas (1980) define o conceito de ‘bloco no poder’ como:

“Uma unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável do compromisso entre seus componentes, o que se faz sob a

hegemonia e direção, nesse bloco, de uma das classes ou frações, a classe ou a fração hegemônica” (POULANTZAS, 1980, p.145).

Não é demais ressaltar que a análise conjuntural do Estado [o nível do concreto-real] não está deslocada de uma análise estrutural [o nível abstrato-formal] do modo de produção capitalista. Pelo contrário, pois “a conexão entre a dimensão concreto-real e abstrato-formal do Estado por meio da utilização do conceito de bloco no poder” (PINTO, BALANCO, 2014, p. 45) tem por objetivo resgatar um dos pressupostos teóricos do materialismo histórico-dialético, que é a busca de unidade entre a aparência e essência dos fenômenos sociais, assim como, a explicação dessas aparências que se materializam no desenrolar das conjunturas históricas.

Nesse sentido, Pinto; Balanco (2014) afirmam:

“Sendo assim, o conceito de bloco no poder está arrolado ao nível político na medida em que recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, das mediações e dos níveis das lutas de classe numa determinada conjuntura histórica de uma dada formação social. Com isso, o conceito de bloco no poder acaba assumindo uma função equivalente ao conceito de forma de Estado. É preciso destacar ainda que a hegemonia restrita de uma das frações no interior do bloco no poder é dada pela capacidade desta em liderar os interesses econômicos, políticos e ideológicos das demais frações e classes do bloco” (Idem, p.46).

Portanto, afirma-se, em linhas gerais, que a análise aqui empreendida para entender a possível relação entre a agenda educacional encampada pelo Ministério da Educação, com os interesses de classe do movimento TPE parte do princípio que o “Estado constitui a unidade política das classes dominantes” (POLANTZAS, 1980, p. 145) e que, portanto, cumpre a função histórica de organizador da burguesia enquanto classe hegemônica, “na medida em que detém uma autonomia relativa em relação a tal e qual fração e componente [do bloco no poder], em relação a tais e quais interesses particulares” (Idem, 1980, p. 146).

Como também, a partir desta perspectiva teórica o presente trabalho busca iniciar a compreensão dos nexos e das articulações entre frações de classe, e de distintas forças sociais no interior do MEC para a elaboração de uma agenda educacional sob a hegemonia do movimento Todos Pela Educação, na qual corresponde a instituição das

parcerias público-privadas na educação básica mediante a ‘territorialização’ do Sistema Nacional de Educação, que poderá ser regulamentado em lei específica<sup>4</sup>.

### **A construção de consenso do projeto empresarial Todos Pela Educação via ‘territorialização’ do Sistema Nacional de Educação**

O presente trabalho partilha da hipótese<sup>5</sup> de que o debate sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE) vem sendo estruturado, na atual conjuntura, sob a hegemonia do setor empresarial organizado no movimento Todos Pela Educação (TPE), mediante a construção de consenso entre as forças sociais organizadas no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE), e mobilizadas através das Conferências Nacionais de Educação (Conaes 2010/2014).

O que pretendemos demonstrar é que esta articulação não aparece de forma direta, e/ou explícita no âmbito da sociedade civil, mas pode ser visualizada mediante análise das propostas de institucionalização do SNE, de ambos os setores, inscrita nas correlações de forças presentes no interior do Ministério da Educação (MEC).

Todavia, destacamos que com o processo de *impeachment* ocorrido em 31 de agosto de 2016, que ocasionou o afastamento da presidente Dilma Rousseff<sup>6</sup>, o processo de institucionalização do SNE, tal qual abordaremos neste artigo, pode sofrer modificações em seu encaminhamento, uma vez que com o atual presidente Michel Temer as relações de forças nas estruturas institucionais do Estado pode alterar o encaminhamento das políticas educacionais, no âmbito do Congresso Federal e do Ministério da Educação (MEC).

---

<sup>4</sup> A esse respeito destaca-se a tramitação do PLP nº413/2014 no Congresso Federal, cujo objetivo é institucionalizar um Sistema Nacional de Educação que (des) regulamenta o Art. 23 da Constituição Federal, pois institui as parcerias público-privadas na educação básica, entre outros elementos que serão abordados, brevemente, adiante.

<sup>5</sup> Esta hipótese está sendo desenvolvida a partir dos desdobramentos e resultados de pesquisa realizada no Mestrado, defendido na Faculdade de Educação, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujo título é: Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE): Regime de colaboração de ‘novo’ tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro (ARGOLLO, 2015).

<sup>6</sup> Dilma Rousseff foi eleita para o executivo federal em dois mandatos consecutivos pela legenda do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo o primeiro de 2011 a 2014, e o segundo de 2015 a 2016. Sendo o último mandato em uma coligação político-partidária com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com Michel Temer a vice-presidente, que com o impeachment tornou-se o atual presidente da República.

Como sinal deste processo, o PLP nº413/2014, que está em tramitação no Congresso Federal, estava previsto para ser aprovado em junho de 2016, conforme posto pela agenda de trabalho do MEC, e delimitado pela Lei 13.005 de junho de 2014, que em seu Art. 13 delimita que o SNE deverá ser regulamentado no prazo de 2 anos contados a partir da publicação da referida lei, o que não ocorreu.

Para fins de exposição metodológica situaremos a proposta de institucionalização do SNE a partir de um recorte histórico que compreende a regulamentação das políticas educacionais que trata a matéria, como também os mecanismos que engendraram a elaboração e a implementação destas políticas, a partir da análise de uma correlação de forças que compôs e deu direcionamento a este processo, demonstrando que estas forças sociais construíram consenso em torno da ‘territorialização’ do SNE.

Destarte, a gênese deste processo, de institucionalização do SNE conforme uma perspectiva territorial, é situada com a implementação do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), em 2007, quando o Ministério da Educação (MEC) em articulação com as organizações empresariais do Todos Pela Educação (TPE) projeta as bases conceituais e institucionais nas quais o SNE deveria ser estruturado. Assim, um dos objetivos do PDE/2007 é delimitar o sentido social da educação pública como um fator de desenvolvimento econômico-social territorial, segundo uma perspectiva sistêmica, que compreende:

A construção dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade, [exigindo] pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas em sua unidade, mas também a partir dos seus necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007, p.6).

Conforme exposto, para o Ministério da Educação (MEC) a construção do sistema nacional de educação acompanha uma reorganização dos sistemas educacionais, em seus níveis e etapas de ensino, adequada às diversas demandas econômicas dos territórios específicos. Como constatado em artigo, esta reorganização territorial dos sistemas de ensino tem por objetivo:

Institucionalizar um SNE descentralizado, de maneira que o sistema educacional contextualize a educação pública, em todos os seus níveis e modalidades de ensino, ao mundo do trabalho, mas segundo as demandas produtivistas do empresariado e do mercado de trabalho local. Pois, conforme

elucida o MEC, o sentido social do Ensino Médio é ‘orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos *arranjos produtivos locais* [entende-se dos empreendimentos produtivistas e empresariais]’ (MEC/PDE, 2007 apud ARGOLLO, MOTTA, 2016).

Sob esta retórica conceitual de desenvolvimento econômico-social do território, o PDE/2007 edifica um conjunto de normas institucionais que deverão ser construídas, ou modificadas para a implementação do SNE. Destaca-se, dentre elas, a proposta de “arranjos educativo-territoriais” que incide na modificação do Art. 23 da Constituição Federal de 1988 na qual permite, segundo esta visão do MEC, a regulamentação de novos formatos de regime de colaboração entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, inclusive, para uma perspectiva territorial do regime de colaboração entre os entes federados.

Utilizando deste respaldo legal e jurídico instituído por essas diretrizes do PDE/2007, o movimento o Todos Pela Educação elabora um instrumento de gestão que operacionaliza o regime de colaboração territorial proposto pelo MEC, os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADEs), e começa a executá-lo, a partir de 2008, junto aos municípios de algumas regiões do país.

Cabe o destaque, que foi a partir dessa iniciativa do TPE que a concepção de “arranjo educativo-territorial” apareceu com contornos mais nítidos do que viria a ser um regime de colaboração territorial, cujo foco é aprofundar o processo de descentralização da política educacional, a partir da criação de instâncias de articulação entre os municípios e a iniciativa privada. Um modelo de gestão que se convencionou chamar de regime de colaboração horizontal entre os municípios, mas que exprime um processo de regulamentação das parcerias público-privadas no provimento do Ensino Fundamental pelo Estado.

A partir dessas experiências incubadas no TPE, concentradas em especial nas regiões norte e nordeste sob a parceria da Fundação Vale e do Instituto Natura<sup>7</sup>, em 2011 o Conselho Nacional de Educação (CNE) elabora o Parecer nº9/2011 que dispõe “sobre a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante os arranjos de desenvolvimento de educação”.

---

<sup>7</sup> Exceto dois Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADEs) que foram formados entre municípios localizados no estado de São Paulo. Para informações sobre dos Arranjos em execução vê o supracitado Parecer nº 9/2011, e o Relatório Final do GT-ADE, da Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012.

Este ato normativo teve como principais articuladores políticos dois intelectuais orgânicos do movimento Todos Pela Educação, Mozart Neves Ramos e Cesar Callegari, que enquanto membros do CNE foram os relatores do Parecer nº9/2011, que se desdobrou na regulamentação dos ADEs, através da Resolução nº 1/2012.

Portanto, a construção política de um SNE de tipo territorial já estava sendo gestado pelo MEC, em articulação com o TPE, no qual sinaliza para a desresponsabilização da União e dos Estados no desenvolvimento e gestão da educação pública em nível básico, ao focalizar nos municípios e na iniciativa privada a responsabilização pela manutenção do Ensino Fundamental.

No entanto, concomitante a este processo, o MEC institucionaliza as Conferências Nacionais de Educação (Conaes) e o Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2010, com o objetivo de que essas instâncias de mobilização e participação política da sociedade civil junto ao governo auxiliassem no acompanhamento, elaboração das políticas educacionais, em específico proporcionasse subsídio político à efetivação do Sistema Nacional Educação, a partir da proposição e discussão do Plano Nacional de Educação. Este último foi regulamentado pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014, e a proposta de SNE encontra-se em tramitação no Congresso Federal mediante o PLP nº 413/2014.

Para o presente trabalho, cabe destacar alguns elementos, em linhas gerais, desse processo político que culmina na realização das Conferências Nacionais de Educação (Conaes), que aconteceram em 2010 e 2014, e que também guarda uma estreita relação com a concepção territorial do SNE.

### **O papel do Fórum Nacional de Educação (FNE) na construção de consenso com o projeto Todos Pela Educação**

A possível relação do Fórum Nacional de Educação (FNE) com o projeto empresarial Todos Pela Educação é averiguada pela presente análise no desenrolar dos movimentos conjunturais de alteração das correlações de forças no interior do Ministério da Educação, no período posterior a implementação do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE/2007) até a tramitação do PLP nº413/2014, no Congresso Federal.

Um dos elementos que indica haver um processo de construção de consenso em torno da ‘territorialização’ do Sistema Nacional de Educação (SNE) no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE) é a forma pela qual este foi institucionalizado, em resposta a uma das deliberações da Conae/2010, na qual participam 50 entidades ligadas ao setor educacional, como também, setores representativos dos movimentos sociais, das instituições públicas, assim como empresariais<sup>8</sup>.

Outro elemento, não menos importante, refere-se à instituição de uma secretaria no interior do MEC, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), também como uma demanda da Conae/2010, para auxiliar na implementação do PNE (2014/2024), e na elaboração do SNE a ser regulamentado em lei específica.

E o terceiro elemento, que traz unidade para a presente análise, é a expressão política que estas instâncias de formulação e deliberação da política educacional passam a representar para a elaboração da proposta de SNE presente no PLP nº 413/2014.

Entende-se que a institucionalização do Fórum Nacional de Educação (FNE) pelo MEC traz um elemento controverso, pois guarda como característica a vinculação destes espaços de mobilização da sociedade civil as instâncias burocráticas e administrativas do Ministério da Educação (MEC), uma vez que passam a constituir a agenda de formulação e implementação das políticas educacionais desta pasta ministerial.

Como exemplo, verifica-se uma articulação programática da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) com as deliberações dos Conaes 2010/2014, que por sua vez passa a vigorar como espaço institucional de pressão política das entidades que se fazem representar por intermédio do FNE.

Com base nestes dados, o presente trabalho delimita a possibilidade de que a SASE cumpre um papel central no diálogo desses setores representados por intermédio do FNE com a proposta territorial do SNE, lembrando, em construção pelo MEC junto ao TPE, desde 2007.

---

<sup>8</sup> O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi criado pela Portaria Ministério da Educação nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, e instituído por lei com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014. Para conferir as 50 entidades da sociedade civil, inclusive empresariais, e do poder público que compõem o FNE vê: <http://fne.mec.gov.br/o-forum/composicao>. Acesso: 09/02/2017.

Este elemento controverso também está relacionado com a possibilidade de inflexão política do FNE, que vem representando um espaço de articulação e mobilização da sociedade civil organizada na elaboração da política nacional de educação. Em especial, quando comparado à atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que na década de 1990 mobilizou setores sociais que atualmente também compõem o FNE em uma explícita oposição a agenda conservadora defendida por setores privado-empresariais, e que incidiu, segundo estes setores representados no FNDEP, como empecilho para a universalização e democratização da educação pública.

Desse modo, o presente trabalho delimita a hipótese de que existe um processo de construção de consenso das forças sociais articuladas no âmbito do FNE com a agenda empresarial TPE, pois não por acaso legitimam a regulamentação do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre o regime de colaboração mediante os ADEs.

Movimento que também pode ser apreendido quando a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) constrói uma proposta de “descentralização qualificada do SNE”, na qual reivindica a tese de que os “arranjos territoriais colaborativos” representam uma estratégia política e de gestão para a melhoria da qualidade da educação pública<sup>9</sup>.

Uma estratégia, que segundo a SASE visa responder a descentralização burocrática e administrativa presente na Constituição Federal de 1988. Esta ocasionou a responsabilização dos municípios pela manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, sem garantir uma reforma tributária que descentralizasse a arrecadação de impostos feita pela União, e que provesse os municípios, principalmente os de pequeno porte, de recursos técnicos e financeiros necessários para o desenvolvimento desta suposta autonomia. Diante deste fato, a proposta da SASE foi à articulação dos municípios com organizações do terceiro e a iniciativa privada.

Resumidamente, o quadro das forças sociais e políticas que se mobilizaram/articularam para a institucionalização do SNE tiveram como estratégia inscrever suas correlação de forças nas estruturas institucionais do Estado, e apresentam as seguintes características.

---

<sup>9</sup> Como alternativa de gestão da educação pública, os ADEs foram concebidos por Mozart Neves Ramos, que utilizou de algumas experiências internacionais que usavam modelos de gestão territorial, como o caso a política de descentralização desenvolvida nos EUA, mediante parceria com uma Fundação privada na região do Colorado (CRUZ, 2014).

Primeiro, identifica-se um perceptível movimento por parte do MEC no direcionamento das bases políticas e conceituais que instituíram o debate sobre a institucionalização do SNE, em articulação explícita com o TPE. O empresariado, por sua vez, toma frente do processo e inicia algumas experiências de articulação intermunicipal para uma gestão territorial da política educacional, conforme propunha as metas e objetivos do PDE/2007.

Fazendo referência a essas experiências, na qual podemos chamar de “projetos pilotos”, denominados pelo TPE de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), o Conselho Nacional de Educação elaborou o Parecer nº 9/2011 sobre os ADEs, e regulamenta-os enquanto instrumento de gestão pública da educação básica e de implementação do regime de colaboração horizontal.

Paralelamente, o MEC institucionalizou a participação e mobilização da sociedade civil mediante as Conaes 2010/2014 e o FNE, cuja principal plataforma política, inicialmente, era participar da elaboração e implementação do PNE (2014/2024) e do SNE. Como desdobramento destes espaços de articulação política da sociedade civil, o MEC criou a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) para auxiliar e direcionar este processo no seio da sociedade política.

Diante desses fatos, constata-se que este processo culminou na elaboração e tramitação do PLP nº 413/2014, que objetiva instituir um SNE em lei específica, criando a possibilidade de articulação política para institucionalização do mesmo.

Quando analisamos os elementos centrais que estruturam estas políticas educacionais é possível identificar que tanto a proposta do TPE, mediante a instituição dos ADEs, quanto à agenda construída pela FNE, em articulação com o SASE/MEC, advogam um SNE descentralizado. Enfim, confere uma autonomização aos municípios, de forma que estes articulem entre si mecanismos de captação e racionalização de recursos técnicos e financeiros, em alguns casos junto ao setor privado/empresarial, para a gestão de suas redes e sistemas de ensino.

Ressaltando este ponto de vista, o movimento TPE em reportagem sobre a proposta de SNE elaborada pela SASE e pelo FNE, destaca a importância de ambos os projetos fomentarem uma “discussão de novos modelos de financiamento para educação”. Este

centrado na metodologia do Custo Aluno Qualidade (CAQ), em virtude da descentralização do federalismo brasileiro instituir que os municípios e estados logrem de autonomia financeira e administrativa na gestão das políticas educacionais em nível básico:

Falar em um sistema nacional de Educação implica entender a organização política federalista brasileira, cujo princípio é a autonomia dos municípios e dos estados. Essa formatação de poder impacta a atribuição de responsabilidade na área da Educação: na situação ideal, a União desempenha um papel de liderança articuladora, enquanto os demais entes têm liberdade para definir regras que se adequem melhor à realidade local (Reportagem de 18 de fevereiro de 2016<sup>10</sup>).

Nesse sentido,

O SNE servirá como instrumento para efetivar o PNE tanto em um estado mais rico quanto em outro mais pobre, mas não é uma tarefa simples. A pauta tem avançado em paralelo a uma série de conquistas recentes na área da Educação, entre elas a própria aprovação do PNE, a elaboração de uma Base Nacional Comum Curricular, a discussão de novos modelos de financiamento para Educação e a tramitação de diversas leis sobre a normatização dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal (Reportagem de 18 de fevereiro de 2016<sup>11</sup>).

Desse modo, esta proposta de descentralização da política nacional de educação naturaliza o processo de desresponsabilização da União com o desenvolvimento e universalização da educação básica. A União - ente federado que dispõe de recursos orçamentários significativos, mas que menos contribui com o financiamento deste nível de ensino historicamente - atuará circunscritamente no papel de regulação, articulação e fiscalização dos sistemas e instituições de ensino públicas.

Como materialidade deste direcionamento posto pelas articulações de força inscritas no MEC, o PLP nº 413/2014 em tramitação no Congresso Federal contou com contribuições advindas das deliberações da Conaes (2010/2014), que foram encaminhadas ao MEC pelo FNE, como também, com as formulações sistematizadas no interior da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

---

<sup>10</sup> Reportagem extraída do site do movimento Todos Pela Educação, cujo título é: 'Porque Precisamos de um Sistema Nacional de Educação'. Datada de 18 de fevereiro de 2016. Vê: <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/37000/por-que-precisamos-de-um-sistema-nacional-de-educacao/>. Consulta: 11/02/2016.

<sup>11</sup> Idem.

Portanto, este Projeto de Lei Complementar - PLP nº 413/2014 -, fruto dessas articulações de forças desenhadas pelo presente artigo, tem por objeto (des) regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados ao flexibilizar o Art. 23 da CF/1988, instaurar as parcerias público-privadas como política de Estado para o desenvolvimento da educação básica (conforme cada caso circunstancial do desenvolvimento econômico-social territorial) e regulamentar um novo tipo de descentralização entre os entes federados, denominado de regime de colaboração horizontal, no qual culmina na responsabilização dos municípios e dos estados, como da sociedade civil com a manutenção e desenvolvimento da educação pública.

### **Conclusões provisórias**

O presente texto trabalhou com a hipótese de que existe um processo de construção de consenso das forças sociais articuladas no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE) com a agenda empresarial Todos Pela Educação (TPE), em prol da institucionalização de um Sistema Nacional de Educação (SNE) de tipo territorial.

Esta hipótese vem sendo construída mediante a análise das correlações de forças no âmbito da sociedade política, em específico no interior do Ministério da Educação (MEC), ao verificar uma organização da aparelhagem institucional em torno da agenda Todos Pela Educação (TPE), e uma constante ampliação da construção de consenso desta agenda perante outros setores sociais, exteriores ao setor privado-empresarial, como constatado na composição do FNE, e na relação deste com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

Este movimento é apreendido com a regulamentação do projeto empresarial pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sobre o regime de colaboração mediante os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADEs), de tipo horizontal (territorial), que institui as parcerias público-privadas no Ensino Fundamental. Que, por sua vez tornou-se uma referência para a proposta de ‘territorialização’ do SNE, presente no PLP nº 413/2014.

A concepção de Estado relacional de Nicos Poulantzas (1980), e da autonomia relativa da aparelhagem estatal em relação aos interesses das classes dominantes, auxilia na análise das correlações de forças conjunturais no interior do Ministério da Educação

(MEC), sem perder de vista as relações de construção de hegemonia de um setor, e/ou fração de classe influenciando na organização institucional desta pasta ministerial.

Esta perspectiva instrumentaliza a pesquisa para a construção da hipótese de que as demandas da Conae/2010 de institucionalização do FNE, concomitante a instituição da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), serviu de base para o processo de ampliação de consenso da agenda dos empresários perante a educação pública, culminando na tramitação do PLP nº413/2014.

Esta hipótese vem sendo construída através do estudo das agendas programáticas dessas instâncias de articulação política da sociedade civil, como o caso do FNE e do movimento TPE, e da sociedade política, através das ações da SASE para a institucionalização do SNE, em lei específica. Como também, tem servido de caminho elucidativo dos mecanismos de construção de hegemonia dos empresários organizados no TPE no interior dos aparelhos institucionais do Estado, e conseqüentemente, a visualização das articulações políticas que estão sendo realizadas em torno da proposta de ‘territorialização’ do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Portanto, a título de conclusões provisórias, o presente estudo tem indicado que a possível regulamentação do PLP nº 413/2014, fruto das articulações políticas do projeto Todos Pela Educação (TPE), desloca o sentido público da educação a ser garantida pelo Estado enquanto direito social subjetivo, ao regulamentar as parcerias com as organizações privado-empresariais no provimento do Ensino Fundamental, e legitima a autonomização dos municípios no financiamento da educação básica, o que pode encaminhar para o aprofundamento das desigualdades entre as redes públicas de ensino, e na desresponsabilização da União com a manutenção e desenvolvimento da educação básica.

#### **Bibliografia:**

ARGOLLO, Juliana. Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE): Regime de colaboração de ‘novo’ tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. UFRJ, 2015.

ARGOLLO; MOTTA. Em curso um Sistema Nacional de Educação nos moldes dos

Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Revista Contemporânea de Educação. Rio de Janeiro, vol. 11, n.22, ago/dez de 2016.

BRASIL. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC/INEP. 2007.

CODATO; PERISSINOTTO. O Estado como Instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx. Crítica Marxista. Unicamp, 2001.

CRUZ, Lívia. Educação e Arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para a melhoria das condições de ensino aprendizagem da educação pública municipal brasileira. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas, SP, 2014.

MANDEL. O Capitalismo Tardio. Abril Cultura. São Paulo, 1982.

PINTO; BALANCO. Estado, bloco no poder e a acumulação capitalista: uma abordagem teórica. Revista de Economia Política. Vol. 34, Nº1. São Paulo, 2014.

POULANTZAS. O Estado, o Poder, o Socialismo. Graal. Rio de Janeiro, 1980.

#### *Legislação:*

BRASIL. Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº413/2014. Regulamenta o art. 23, parágrafo único e art. 211 da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Educação e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, 2014. Congresso Federal, 2014.

BRASIL. Parecer MEC-CNE nº 9, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Nacional de Educação, 2011.

BRASIL. Resolução MEC-CNE nº1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Conselho nacional de Educação, 2012.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014.

