



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JULIANA MATOSO MACEDO

**DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
A INCLUSÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA (2003-2022)**

BRASÍLIA

2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JULIANA MATOSO MACEDO

**DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
A INCLUSÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA (2003-2022)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutora em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA

2024

JULIANA MATOSO MACEDO

**DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
A INCLUSÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA (2003-2022)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutora em Ciência Política

Professor Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon
Orientador Universidade de Brasília

Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães Araújo
Membro interno Universidade de Brasília

Professora Doutora Tatiana Dias Silva
Membro externo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Doutor Daniel de Aquino Ximenes
Membro externo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Professor Doutor Denilson Bandeira Coelho
Membro suplente Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Iniciar um doutoramento aos 43 anos de idade foi quase um ato de rebeldia comigo mesma, mas também de extrema necessidade, por vários motivos.

Agradeço ao atual Ministério da Gestão, Informação e Serviços por me proporcionar a licença necessária após o processo seletivo. Também ao Ipol e à minha casa acadêmica, UnB, pela oportunidade de poder voltar a aprender a percorrer essa trajetória, com maturidade.

Essa imersão incluiu seis disciplinas, integração a grupo de pesquisa, um estágio docente com emoções à flor da pele, em plena pandemia, a participação em dois congressos internacionais (IPPA e IPSA), vários seminários e a presente pesquisa.

Ao meu orientador, Paulo Calmon, agradeço imensamente pelo acolhimento, serenidade, sabedoria e assertividade no processo de pesquisa. Ah....se os encontros fossem quinzenais...

Aos meus colegas e alguns amigos, fruto de participação no Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas - GIPP, que permitiram um mínimo de socialização e trocas acadêmicas inestimáveis para a conclusão desse período, em especial a Suely Araujo, Tatiana Silva, Marina Andrade, Denise Direito e Patrícia Vieira.

E ao mais importante, meu eixo afetivo, o amor, imprescindível, agradeço: a meus pais amados, Joãozinho e Valdenísia, obrigada por existirem; *a mi parcerero* de vida David Espinoza (sem você não seria viável, você sabe); meus filhos, pedaços de mim: Tiago, Tomaz, os gêmeos Luana e Vicente e minhas enteadas, tão longe, mas, no coração — Isi e Anita.

Aos meus irmãos doutores em arquitetura e economia, pelas trocas, a família chilena à distância, demais familiares e amigos amados, sempre presentes trazendo leveza e amorosidade.

Agradeço imensamente a oportunidade de poder trabalhar com políticas públicas, pelo aprendizado, entrega e satisfação em fazer parte de um coletivo voltado a garantia de direitos.

RESUMO

A presente tese trata dos mecanismos causais das ‘mudanças nas políticas públicas’, a partir do estudo de caso sobre a educação básica nacional no Brasil, entre 2003 e 2022, com foco na incorporação da Agenda Étnico-Racial Negra (AERN). As principais mudanças analisadas são: a marcação de raça/cor no Censo Escolar em 2005; a incorporação da AERN no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024; e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017 e 2018, além da criação e extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). A revisão bibliográfica identificou que há lacunas na literatura para analisar a AERN na educação básica nacional e o Advocacy Coalition Framework (ACF) foi utilizado como marco analítico para suprir as lacunas. A análise abrangeu as seguintes categorias: eventos externos (coalizões político-partidárias/quadro político institucional, organismos internacionais e outros subsistemas); e eventos internos (atores principais, sistemas de crenças, coalizões, empreendedores e mediadores de políticas públicas e estratégias utilizadas, além de dinâmicas de conflitos, aprendizagem e/ou acordos negociados). A metodologia utilizada foi baseada no rastreamento de processos (*Process Tracing*), a partir de dados bibliográficos, documentais e entrevistas, com análises por meio do software MAXQDA. Os resultados identificaram a dinâmica das crenças e das 3 (três) coalizões mapeadas no subsistema de educação básica nacional ao longo dos períodos analisados: a coalizão pró-financiamento, dominante de 2003 a 2010; uma transição entre as coalizões, de 2011 a 2014; a coalizão pró-gestão, dominante de 2015 a 2018; e uma coalizão nascente, denominada familista padronizada, dominante de 2019 a 2022. A análise revelou que o subsistema de educação básica no Brasil está baseado em duas coalizões maduras e estáveis, com características de adversárias pouco colaborativas. Duas hipóteses foram confirmadas e uma parcialmente confirmada. A primeira hipótese é de que há duas coalizões maduras no subsistema de educação básica que não internalizaram a AERN, apesar da afinidade das coalizões com a agenda. Essa hipótese foi confirmada. A segunda hipótese trata da centralidade da atuação de moderadores (*Policy Brokers*) e a articulação com empreendedores de ideias em políticas públicas (*Policy Entrepreneurs*) para a implementação das mudanças em relação a AERN, como mecanismos causais centrais. Essa hipótese foi confirmada, por meio da atuação, sobretudo, de Secretários da Secadi/MEC. A terceira hipótese foi parcialmente confirmada, demonstrando que a ação sistemática do subsistema de igualdade racial, centralizado na Seppir, atuou para a incorporação da AERN na educação, enquanto mecanismo causal, mas somente até 2012 e associada a outros fatores. As mudanças pró equidade na educação básica nacional, considerando a AERN, foram impulsionadas pelos seguintes mecanismos causais: coalizão político-partidária no poder associada ao quadro político institucional do setor; *advocacy* de organismos internacionais; e a atuação contínua de empreendedores e mediadores, junto a coalizões e atores específicos. A pesquisa destaca a importância da coordenação entre diferentes atores e estratégias de apoio para promover mudanças significativas na AERN e o desafio de maior interlocução com as coalizões do subsistema, ou seja, a centralidade das coalizões nas análises das mudanças em política públicas.

Palavras-chave: Modelo de coalizão de defesa-ACF; Mecanismos causais; Educação básica nacional; Agenda étnico-racial-AERN; *Process tracing*.

ABSTRACT

The theme of this thesis focuses on the causal mechanisms behind 'changes in public policies,' through a case study of basic education in Brazil between 2003 and 2022, with an emphasis on the incorporation of the Black Ethnic-Racial Agenda (AERN). The main changes analyzed include: the introduction of the race/color marker in the National School Census in 2005; the incorporation of AERN into the National Education Plan (PNE) 2014-2024; the approval of the National Common Curricular Base (BNCC) in 2017 and 2018; and the creation and subsequent extinction of the Secretariat for Continued Education, Literacy, Diversity, and Inclusion (Secadi). A literature review identified gaps in the analysis of AERN and national basic education, which were addressed by using the Advocacy Coalition Framework (ACF) as the analytical framework. The analysis covered the following categories: external events (political-party coalitions/institutional political framework, international organizations, and other subsystems) and internal events (key actors, belief systems, coalitions, policy entrepreneurs, policy brokers, and strategies used, along with conflict dynamics, learning, and/or negotiated agreements). The methodology was based on process tracing, drawing on bibliographic, documentary, and interview data, with analysis conducted through the MAXQDA software. The results identified the dynamics of belief systems, and the three coalitions mapped in the national basic education subsystem during the analyzed periods: the pro-financing coalition, dominant from 2003 to 2010; a transition phase between coalitions from 2011 to 2014; the pro-management coalition, dominant from 2015 to 2018; and a nascent coalition, termed the standardized familyist coalition, dominant from 2019 to 2022. The analysis revealed that the basic education subsystem in Brazil is structured around two mature and stable coalitions, with adversarial and non-collaborative characteristics. Two hypotheses were confirmed, and one was partially confirmed. The first hypothesis—that two mature coalitions exist within the basic education subsystem, neither of which has internalized AERN, despite their affinity with the agenda—was confirmed. The second hypothesis, regarding the centrality of the role of policy brokers and their collaboration with policy entrepreneurs in implementing changes related to AERN as key causal mechanisms, was also confirmed, mainly through the actions of Secadi/MEC Secretaries. The third hypothesis was partially confirmed, indicating that the systematic actions of the racial equality subsystem, led by Seppir, explained the incorporation of AERN into education, but only until 2012, and in association with other factors. Thus, the pro-equity changes in national basic education, considering AERN, were driven by the following causal mechanisms: the political-party coalition in power, associated with the institutional political framework of the sector; advocacy by international organizations; and the continuous actions of policy entrepreneurs and brokers, working alongside specific coalitions and actors. The research underscores the importance of coordination among different actors and supporting strategies to promote significant changes in AERN and highlights the challenge of further engagement with the subsystem coalitions, emphasizing the centrality of coalitions in analyzing public policy changes.

Keywords: Advocacy Coalition Model-ACF; Causal mechanisms; National basic education; Ethnic-racial agenda-AERN; Process tracing.

LISTA DE SIGLAS

ABdC Associação Brasileira de Currículo
ABE Associação Brasileira de Educação
Abemil Associação Brasileira de Educação Cívico-Militar
ABPN Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as
ACF *Advocacy Coalition Framework*
AERN Agenda Étnico Racial Negra
Alteritas Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Diferença, Arte e Educação
ANA Avaliação Nacional de Alfabetização
Aned Associação Nacional de Ensino Domiciliar
Anped Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Avamec Ambiente Virtual de Aprendizagem do MEC
BBE Bibliografia Brasileira de Educação
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC Base Nacional Comum Curricular
Cadara Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos Relacionados aos Afrodescendentes
CNDE Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Capes Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ Custo Aluno Qualidade
CAQi Custo Aluno Qualidade Inicial
CCJC Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEB Câmara de Educação Básica
CECD Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados
CNDE Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE Conselho Nacional de Educação
Cnpir Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae Conferência Nacional de Educação
Conapir Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial
Coneb Conferências Nacionais de Educação Básica
Consed Conselho Nacional de Secretários de Educação

Daeb Diretoria de Avaliação da Educação Básica
Dedc Departamento de Educação para a Diversidade e Cidadania
Dicei Diretoria de Currículos e Educação Integral
Dired Diretoria de Estudos Educacionais
EJA Educação de Jovens e Adultos
EMNB Encontro Nacional do Movimento Negro Brasileiro
FCP Fundação Cultural Palmares
Fenep Federação Nacional das Escolas Particulares
FNB Frente Negra Brasileira
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE Fórum Nacional de Educação
Fundeb Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GTI Grupo de Trabalho Interministerial
Inep Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCN Instituto de Pesquisas das Culturas Negras
LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC Ministério da Educação
Mieib Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MMFDH Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNUCDR Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial
MNU Movimento Negro Unificado
MpBNC Movimento pela Base Nacional Comum
NEAB Núcleo de Estudos Afro-brasileiros
NEN Núcleo de Estudos Negros
OCDE Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU Organização das Nações Unidas
PAR Plano de Ações Articuladas
PCN Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT Partido Democrático Trabalhista
PEI Planejamento Estratégico Institucional
PIB Produto Interno Bruto
PICs Projetos Inovadores de Cursos
PISA Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
Planapir Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
PNAA Plano Nacional de Ações Afirmativas
Pnae Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnaic Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
Pnate Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE Plano Nacional de Educação
Pneerq Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola
PNLD Programa Nacional do Livro e do Material Didático
Pnud Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA Planos Plurianuais
ProEMI Programa Ensino Médio Inovador
Profesp Programa Forças no Esporte
PSDB Partido da Social-Democracia Brasileira
PT Partido dos Trabalhadores
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
PVNC Pré-Vestibular para Negros e Carentes
Saeb Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB Secretaria de Educação Básica
Secad Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Secadi Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão
Secim Subsecretaria de Fomento às Ações Cívico-Militares Escolas
Semesp Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
SEPM Secretaria de Políticas para as Mulheres
Seppir Secretaria de Políticas de Promoção para a Igualdade Racial
Sesu Secretaria de Educação Superior
SIM Sistema de Informação sobre Mortalidade

Sinaeb Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

Sinapir Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Sinasc Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos

Sintego Sindicato dos Trabalhadores em Educação-

SNE Sistema Nacional de Educação

TEN Teatro Experimental do Negro

TPE Todos Pela Educação

Ubes União Brasileira dos Estudantes

Undime União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE União Nacional dos Estudantes

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

Unicef Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Comparação entre sistema político e subsistemas de políticas públicas	57
Quadro 2 — Sistemas de crença e coordenação	58
Quadro 3 — Categorias para formação ou manutenção de uma coalizão	60
Quadro 4 — Categorias de atores e seus atributos em relação às coalizões de defesa	62
Quadro 5 — Síntese das principais categorias de análise da ACF	66
Quadro 6 — Categorias dos eventos externos do ACF priorizados	83
Quadro 7 — Categorias da estrutura interna do ACF priorizadas	85
Quadro 8 — Pré-categorização de estratégias	85
Quadro 9 — Abordagem baseada na utilização do <i>process tracing</i>	88
Quadro 10 — Recorte temporal da pesquisa	91
Quadro 11 — Quadro de entrevistas	94
Quadro 12 — Documentos principais MEC	95
Quadro 13 — Canais dos atores principais	96
Quadro 14 — Codificação do sistema de crenças	98
Quadro 15 — Códigos de crenças (continua)	99
Quadro 16 — Resumo do subsistema de educação básica e movimentos negros no século XX	109
Quadro 17 — Atores dos Sistemas de Crenças	110
Quadro 18 — Estrutura Externa – Antecedentes -Categorias	148
Quadro 19 — Estrutura Externa – Antecedentes – Eventos	149
Quadro 20— Estrutura interna – Antecedentes - Categorias	159
Quadro 21 — Estrutura interna – Antecedentes – Eventos	159
Quadro 22 — Estrutura Externa – 2003 a 2010 - Categorias	169
Quadro 23 — Estrutura Externa – 2003 a 2010 – Eventos	170
Quadro 24 — Estratégias – 2003 a 2010	194
Quadro 25— Estrutura interna – 2003 a 2010 - Categorias	196
Quadro 26 — Estrutura interna – 2003 a 2010 - Eventos	196
Quadro 27 — Estrutura Externa – 2011 a 2014 - Categorias	204
Quadro 28 — Estrutura Externa – 2011 a 2014 - Eventos	204
Quadro 29 — Estratégias – 2011 a 2014	222
Quadro 30 — Estrutura interna – 2011 a 2014 - Categorias	224
Quadro 31— Estrutura interna – 2011 a 2014 - Eventos	224

Quadro 32 — Estrutura Externa – 2015 a 2018 - Categorias	229
Quadro 33 — Estrutura Externa – 2015 a 2018 - Eventos	229
Quadro 34 — Currículo no PNE II.....	232
Quadro 35 - Versões BNCC	240
Quadro 36— Estratégias – 2015 a 2018	246
Quadro 37 — Estrutura Interna – 2015 a 2018 - Categorias	248
Quadro 38 — Estrutura Interna – 2015 a 2018 - Eventos	249
Quadro 39— Estrutura Externa – 2019 a 2022 - Categorias	256
Quadro 40 — Estrutura Externa – 2019 a 2022 - Eventos	257
Quadro 41— Estratégias – 2019 a 2022	266
Quadro 42 - Estrutura Interna – 2019 a 2022 - Categorias.....	267
Quadro 43- Estrutura Interna – 2019 a 2022 - Eventos	267
Quadro 44— <i>Devil Shift</i> do CNDE em relação ao TPE – Documento “Mitos Sobre o CAQ” (continua)	270
Quadro 45 — Resumo – Crenças Coalizões e Grupos (continua).....	284

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Clusters de Crenças-Coalizões	136
--	-----

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 — Diagrama do Advocacy Coalition Framework – ACF	52
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de documentos codificados por Ator - DC1 – Sociedade civil (em%)	116
Tabela 2— Distribuição DC 2 – Desenvolvimento	119
Tabela 3 — Distribuição DC 3 – Conhecimento	120
Tabela 4— Distribuição DC 4 – Justiça Distributiva	122
Tabela 5— Distribuição DC 5 – Racismo	123
Tabela 6- Distribuição PC 1 – Principal Problema da Educação Básica.....	124
Tabela 7- Distribuição PC 2 – Objetivo da educação básica.....	125
Tabela 8- Distribuição PC 3– Base nacional comum curricular.....	126
Tabela 9- Distribuição PC 4 – Regulação da educação básica.....	126
Tabela 10 - Distribuição PC 5– Prioridade Solução múltiplas e contextualizadas.....	128
Tabela 11- Distribuição PC 6: Governança da Educação Básica	129
Tabela 12— Distribuição PC 7 – Plano Nacional de Educação	129
Tabela 13— Distribuição PC 8 – Prioridade na igualdade/ equidade/ diversidade....	131
Tabela 14— Distribuição SC 1 – Escopo das Avaliações.....	132
Tabela 15— Distribuição SC 2 – Mobilização da Sociedade.....	132
Tabela 16— Distribuição SC 3 – Equacionamento do Financiamento	133
Tabela 17— Distribuição SC 4 – Formação Inicial e Continuada	134
Tabela 18— Distribuição SC 5 – Material Didático	135
Tabela 19 — Programa 2030 – Educação Básica – PPA 2012-2015	200

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 A AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO NÍVEL FEDERAL	25
2.1 MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SECULO XX	30
2.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: CENSO ESCOLAR RAÇA/COR	35
2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO: II PNE	37
2.4 BASE CURRICULAR	38
2.5 LINHA DO TEMPO	43
3 O QUADRO DE REFERÊNCIA DO ADVOCAY COALITION FRAMEWORK - ACF	46
3.1 ESTRUTURAS EXTERNAS	52
3.1.1 Parâmetros relativamente estáveis	53
3.1.2 Eventos externos	53
3.2 ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES, LIMITAÇÕES E RECURSOS	54
3.3 ESTRUTURA INTERNA	56
3.3.1 Origens dos subsistemas.....	56
3.3.2 Sistemas de crenças orientados para políticas	57
3.3.3 Coalizões e outras formas de associações políticas	59
3.3.4 Atores.....	61
3.4 APRENDIZADO ORIENTADO A POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
3.5 MUDANÇAS	64
3.6 DEVIL SHIFT E ANGEL SHIFT	64
3.7 HIPÓTESES DO ACF	67
3.8 RESUMO DO CAPÍTULO	69
4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	70
4.1 REVISÃO DA AERN NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	71
4.2 REVISÃO ACF E EDUCAÇÃO BÁSICA.....	74
4.3 RESUMO DO CAPÍTULO	77
5 METODOLOGIA.....	80
5.1 PERGUNTAS, OBJETIVOS E HIPÓTESES.....	80
5.2 ACF E MECANISMOS CAUSAIS –CATEGORIAS DE ANÁLISE	83
5.3 PROCESS TRACING	86

5.4 RECORTE TEMPORAL	91
5.5 COLETA DE DADOS	92
5.6 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	97
5.6.1 Uso do software MAXQDA	97
5.6.2 Crenças	98
5.7 RESUMO DO CAPÍTULO	102
6 RESULTADOS: SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NACIONAL - ATORES, CRENÇAS E COALIZÕES	103
6.1 PREÂMBULO DO SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO SÉCULO XX.....	104
6.2 PREÂMBULO DOS MOVIMENTOS NEGROS NO SÉCULO XX	105
6.3 ATORES.....	110
6.4 CRENÇAS.....	113
6.4.1 Deep Core	114
6.4.2 Policy Core	123
6.4.3 Secondary Core.....	131
6.5 COALIZÕES	135
6.5.1 Coalizão Pró Gestão	136
6.5.2 Coalizão Pró Financiamento	137
6.5.3 Coalizão Familista Padronizada	138
6.5.4 Grupos Pró-AERN na Educação	139
6.5.5 Atores do Setor Privado - FENEP	141
6.5.6 Consed e Undime	142
6.6 SÍNTESE DAS ANÁLISES	142
7.1 ANTECEDENTES ATÉ A LEI 10.639	144
7.1.1 Estrutura Externa	144
<i>7.1.1.1 Coalizão Político Partidária</i>	<i>144</i>
<i>7.1.1.2 Organismos Internacionais</i>	<i>146</i>
7.1.2 Estrutura Interna	149
7.1.3 Empreendedores e mediadores de Políticas Públicas.....	157
7.1.4 Aprendizagem e/ou Acordo Negociado.....	158
7.1.5 Síntese dos Mecanismos Causais	160
7.2 DINÂMICA DAS AGENDAS -2003 A 2010 - SECAD E MARCAÇÃO RAÇA/COR NO CENSO ESCOLAR.....	161
7.2.1 Estrutura Externa	161

7.2.1.1 Coalizão Político-Partidária.....	161
7.2.1.2 Quadro Político Institucional.....	162
7.2.1.3 Organismos Internacionais	163
7.2.1.4 Outros subsistemas.....	165
7.2.2 Estrutura Interna	170
7.2.2.1 SEB.....	170
7.2.2.2 Criação da Secad	174
7.2.2.3 Governança - Entre Fóruns, Cadara e Gabinete.....	177
7.2.2.4 Política Prioritárias - Neabs.....	180
7.2.2.5 Plano Nacional de Implementação da Lei 10.639	182
7.2.2.6 Relações intra secretaria e inter secretarias.....	183
7.2.2.7 Monitoramento e Avaliação	185
7.2.3 Empreendedores e Mediadores de políticas públicas.....	191
7.2.4 Aprendizagem e/ou acordos Negociados	194
7.2.5 Síntese dos Mecanismos Causais.....	196
7.3 DINÂMICA DAS AGENDAS –2011 A 2014 – DA CONAE AO PNE.....	198
7.3.1 Estrutura Externa	198
7.3.1.1 Coalizão Político-Partidária.....	198
7.3.1.2 Quadro Político Institucional.....	199
7.3.1.3 Organismos Internacionais	200
7.3.1.4 Outros Subsistemas	201
7.3.2 Estrutura Interna	204
7.3.2.1 Entre a Conae 2010 e o PNE 2014	204
7.3.2.2 SEB.....	212
7.3.2.3 Secadi	217
7.3.3 Empreendedores e mediadores de Políticas Públicas.....	219
7.3.4 Aprendizagem e/ou acordos negociados	222
7.3.5 Síntese dos Mecanismos Causais.....	224
7.4 DINÂMICA DAS AGENDAS –2015 A 2018 – BNCC.....	226
7.4.1 Estrutura Externa	226
7.4.1.1 Coalizão Político-Partidária.....	226
7.4.1.2 Quadro Político Institucional.....	226
7.4.1.3 Organismos Internacionais	227
7.4.1.4 Outros Subsistemas	228

7.4.2 Estrutura Interna	229
7.4.3 Empreendedores e mediadores de Políticas Públicas	244
7.4.4 Aprendizagem e/ou Acordos Negociados	247
7.4.5 Síntese dos Mecanismos Causais	249
7.4.6 Visões Divergentes Atores AERN	250
7.5 DINÂMICA DAS AGENDAS -2019 A 2022 - EXTINÇÃO DA SECADI	252
7.5.1 Estrutura Externa	252
7.5.1.1 <i>Coalizão Político-Partidária</i>	252
7.5.1.2 <i>Quadro Político-Institucional</i>	253
7.5.1.3 <i>Organismos Internacionais e Outros Subsistemas</i>	255
7.5.2 Estrutura Interna	257
7.5.2.1 <i>SEB e Secadi no Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)</i>	257
7.5.2.2 <i>Educação domiciliar</i>	262
7.5.2.3 <i>Escolas Cívico-Militares</i>	262
7.5.3 Empreendedores de Políticas Públicas	264
7.5.4 Coalizões no Congresso	264
7.5.5 Aprendizagem e/ou acordos Negociados	266
7.5.6 Síntese dos Mecanismos Causais	267
7.6 DEVIL SHIFT	269
8 DISCUSSÕES, CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	273
8.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	273
8.2 CONCLUSÕES	282
8.2.1 Período 1 (2003-2010)	286
8.2.2 Período 2 (2011-2014)	287
8.2.3 Período 3 (2015-2018)	288
8.2.4 Período 4 (2019-2022)	289
8.2.5 Confirmação das Hipóteses	290
8.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	295
REFERÊNCIAS	298
ANEXO A — QUADRO RESUMO DAS METAS DO PARECER CNE/MEC 01/2004	327
ANEXO B — EXEMPLOS DA INCORPORAÇÃO DA AERN NA BNCC - PORTUGUÊS E HISTÓRIA NO ENSINO FUNDAMENTAL	329
ANEXO C — MAPEAMENTO DE ATORES	339

ANEXO D – ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS	343
ANEXO E — TERMO DE CONSENTIMENTO	344

1 INTRODUÇÃO

O tema da presente tese são os mecanismos causais das mudanças institucionais, com foco nas agendas pró equidade, tendo como estudo de caso a Agenda Étnico-Racial Negra (AERN) na educação básica nacional no Brasil, entre 2003 e 2022.

Na Ciência Política, as análises das dinâmicas institucionais nas políticas públicas focaram, tradicionalmente, nas disputas por poder, por meio de recursos e interesses diversos dentro de um determinado regime político. Com o tempo, especialmente após os anos 1950, novos temas como racismo, desigualdades de gênero e mudanças climáticas passaram a integrar as agendas políticas, pressionando por uma especialização nas políticas públicas e levando à formação de subsistemas com maior autonomia. Entre as abordagens emergentes está a do neoinstitucionalismo histórico, que enfatiza a estabilidade institucional e as mudanças provocadas por choques exógenos, e as teorias de mudança gradual, que analisam as transformações incrementais endógenas ao longo do tempo. Essas últimas destacam a importância da agência e das ideias, com desdobramentos para os estudos de redes e coalizões de atores, na compreensão das mudanças institucionais.

Um bom estudo de caso sobre as mudanças institucionais é o sistema educacional brasileiro, marcado por diversos conflitos e inequidades, refletindo e perpetuando as disparidades raciais e sociais, por um lado, e marcado por diversas mudanças pró equidade, por outro. A introdução da AERN, especialmente com a promulgação da Lei nº 10.639/03, que tornou obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana, foi considerada um marco na tentativa de enfrentar o racismo por meio da educação. Logo após a promulgação da Lei, outras mudanças foram introduzidas: a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão - Secad - institucionalizou organizacionalmente a agenda da diversidade e racismo na educação nacional; a coleta de dados individuais por raça/cor no Censo Escolar, a partir de 2005, abriu a possibilidade de análises mais detalhadas das desigualdades educacionais; o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014-2024, estabeleceu metas específicas para promover a igualdade racial na educação no seu planejamento decenal; e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017 e 2018, incluiu conteúdos específicos sobre a AERN em vários componentes.

Na primeira rodada de revisão bibliográfica, não foi encontrada nenhuma pesquisa que tenha analisado a Lei 10639, criação e extinção da Secad, inclusão da marcação raça/cor no Censo Escolar, PNE e BNCC de maneira integrada. O estado da arte sobre a agenda racial na educação básica está ancorado nos efeitos das mudanças e, especificamente, da implementação

da Lei 10.639/2003, sem explorar profundamente as causas das mudanças. Os estudos sobre o tema identificam limitações na implementação do ponto de vista federativo, a partir de caso municipais ou a nível escolar, apontando como mecanismos causais resistência institucional e falta de formação adequada dos profissionais da educação sobre o tema, como consequência do racismo estrutural. Do ponto de vista de causa dos efeitos, ou seja, das causas das mudanças identificadas, os estudos destacam apenas o papel central do Movimento Negro enquanto agência, enfatizando sua luta histórica por políticas educacionais inclusivas e o impacto das ações afirmativas.

A presente pesquisa identifica lacunas nas explicações alternativas, de que as dinâmicas institucionais da AERN na educação básica sejam resultado estrito da fricção entre o racismo institucional e a agência dos movimentos negros, ainda que as duas variáveis sejam centrais. Parte-se da hipótese de que mecanismos causais mais complexos são responsáveis pelas dinâmicas dessas mudanças, e propõe-se a investigação de como variáveis estruturais e agência se entrelaçam na produção das políticas públicas.

A pergunta orientadora da pesquisa está focada em identificar: **Quais mecanismos explicam como e por que ocorreram mudanças na educação básica nacional em relação a Agenda étnico racial negra entre 2003 e 2022 a partir dos seguintes eventos: criação e extinção da Secadi, inclusão da marcação raça/cor no Censo Escolar, AERNR no PNE e na BNCC?**

Para tanto, utiliza-se o Advocacy Coalition Framework (ACF), uma abordagem que analisa a dinâmica das mudanças considerando a formação de coalizões e estratégias utilizadas em função dos recursos disponíveis, o papel dos mediadores de políticas públicas e sua relação com o eventos externos, como mudanças político-partidárias, socioeconômicas e em outros setores, além de atributos básicos da área problemática, distribuição de recursos naturais, valores culturais e estrutura jurídica. Entretanto, as pesquisas que aplicaram o ACF no campo da educação básica no Brasil revelam lacunas importantes, como a falta de uma visão integrada do subsistema de educação básica que permita a análise de políticas educacionais específicas, como a AERN.

A tese busca identificar os atores e coalizões que atuaram nas decisões que envolveram a AERN na educação básica nacional e sua interação com outras variáveis intervenientes, modulando os tipos de mudanças observadas. Para isso, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os principais atores envolvidos nas políticas de educação básica e, especificamente, políticas relacionadas à equidade étnico-racial;

2. Mapear as coalizões presentes no subsistema de educação básica a partir das suas crenças/interesses, suas dinâmicas de colaboração ou conflito, e a relevância da AERN dentro dessas coalizões;

3. Analisar a influência de fatores externos, como eventos críticos, mudanças de governo, e a atuação de subsistemas relacionados (como o de igualdade racial), sobre as políticas educacionais;

4. Explorar o papel de mediadores e empreendedores de políticas públicas na implementação das mudanças específicas - marcação de raça/cor no Censo Escolar, a inclusão da AERN no PNE 2014-2024, a aprovação da BNCC, e a criação e extinção da Secadi no MEC.

5. Compreender os processos de aprendizado e negociações intra e entre as coalizões atuantes, observando como acordos e adaptações estratégicas contribuíram para as mudanças no subsistema de educação básica.

Para atingir os objetivos propostos a tese utiliza a técnica de rastreamento de processos (*process tracing*). Essa abordagem permite identificar os mecanismos causais por trás das mudanças analisadas, destacando a sequência de eventos, a interação entre atores e os contextos que influenciaram essas mudanças. A coleta de dados incluiu fontes bibliográficas, análise de documentos oficiais, relatórios de gestão do MEC, pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), notas taquigráficas, sites e canais no youtube dos atores principais, além de entrevistas com atores envolvidos nas políticas de educação básica e/ou AERN. O uso do software MAXQDA auxiliou na organização e codificação dos dados, facilitando a análise das crenças e dinâmicas das coalizões presentes no subsistema educacional.

A tese está estruturada em seis capítulos, além dessa introdução. O capítulo 2 trata do estudo de caso da pesquisa. Neste são detalhadas as mudanças sob análise: a Lei nº 10.639/03 — a criação da Secad, a coleta de dados raciais no Censo Escolar a partir de 2005, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024 com metas específicas para promover a igualdade racial na educação e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017 e 2018, incorporando uma série de conteúdos específicos da agenda.

No capítulo 3 é explicitado o marco analítico da pesquisa. Para explicar as mudanças na educação básica em relação à AERN, a partir de mecanismos causais e considerando a fricção entre estrutura e agência nas mudanças institucionais, é utilizado o ACF. Esta referência analítica integra variáveis endógenas e exógenas nas explicações dos processos de mudanças institucionais, considerando centralmente a formação de coalizões, suas crenças, recursos, estratégias e aprendizados ou acordos negociados, além de eventos externos como mudanças nas coalizões político-partidárias e ação de outros subsistemas.

No capítulo 4 são apresentadas as duas rodadas de revisão bibliográfica realizadas, fruto da participação da autora em grupo de pesquisa e de levantamento exaustivo via *Google Scholar*, utilizando vários descritores. Aqui são apresentados os principais achados e lacunas das pesquisas que dialogam com as mudanças das políticas públicas nacionais de educação básica e a incorporação da AERN, também considerando o ACF enquanto referência de análise, permitindo maior delineamento da presente tese.

No capítulo 5 é detalhada a metodologia de pesquisa, incluindo uma explicação sobre *process tracing* (PT) e mecanismos causais a partir de categorias de análise previamente definidas. Também são explicitados os procedimentos relacionados a fontes e coletas de dados, por meio de pesquisa bibliográfica, análise de documentos oficiais e entrevistas com atores envolvidos direta e indiretamente na AERN na educação básica. Há um esclarecimento sobre o *software* utilizado - MAXQDA, a organização e análise dos dados, e o sistema de crenças (códigos) identificado.

No capítulo 6 são apresentados os resultados da pesquisa, em seções temáticas, com a análise dos principais atores, crenças e coalizões e, em seguida, no capítulo 7, os antecedentes e as dinâmicas das mudanças nos quatro períodos identificados: 2003-2010, 2011-2014, 2015-2018, e 2019-2022.

Por fim, o capítulo 8 está organizado nas seguintes seções: discussões sobre os resultados, do ponto de vista teórico, metodológico, do estudo de caso e suas implicações; conclusões sobre as perguntas, objetivos e hipóteses de pesquisa; e considerações finais sobre os limites e possibilidades da presente pesquisa.

2 A AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO NÍVEL FEDERAL

Dentre as políticas públicas, o sistema educacional é central para estruturar oportunidades em uma sociedade, tendo como foco as crianças e adolescentes. Isso ocorre porque a educação é um meio pelo qual as desigualdades podem ser superadas, mas também perpetuadas, sob vários aspectos. Essa dualidade se explica pelo fato de a educação ser recurso-chave capaz de modificar a relação entre a origem social dos indivíduos e suas posições na sociedade, bem como sua capacidade de modificar visões sobre a sociedade. No Brasil, as desigualdades educacionais se manifestam de forma acentuada, com grupos socialmente discriminados enfrentando barreiras significativas para transformar oportunidades em realidades. As desigualdades educacionais surgem quando as condições de acesso à educação e a permanência no sistema escolar diferenciam grupos socialmente discriminados, transformando oportunidades em privilégios. Quando examinamos o papel da educação na configuração das desigualdades raciais e sociais, encontramos dois aspectos analíticos que, embora pareçam contraditórios, são complementares. (Osório, 2009).

Mobiliza-se aqui o conceito de ‘ internalização da exclusão’. O conceito se traduz em que o sistema educacional internaliza as exclusões, preconceitos e discriminações que operam na sociedade. Prevalcem avaliações informais que determinam o sucesso e fracasso dos estudantes, a partir do seu capital social e cultural e da racialização. Esse cenário contribui para a explicação acerca das principais causalidades para a reprodução das desigualdades socioeconômicas e raciais nas instituições educacionais (Freitas, 2002; Osório, 2009; Silva, 2019). As discriminações se iniciam, portanto, desde o início da idade escolar e perpassam todos os espaços da comunidade escolar, interferindo diretamente na formação dessas crianças e adolescentes.

Ao analisar a participação dos estudantes brasileiros na educação básica por recortes de cor/raça e renda, além de gênero, as desigualdades são evidenciadas.

Ao observar-se os resultados da Prova Brasil, que medem a aprendizagem em português e matemática dos estudantes, no 5º e no 9º ano, os meninos autodeclarados pretos escancaram as desigualdades educacionais. A diferença com relação ao posicionamento no nível adequado de aprendizagem de português, no 5º ano, chega a quase 60%. Apenas 20% dos meninos pretos, com baixo nível socioeconômico e reprovação, atingem o nível adequado, frente a 83% de meninas brancas, com maior nível socioeconômico, sem reprovação. Mesmo considerando

aqueles sem reprovação, somente 39% desses meninos alcançaram o nível adequado de aprendizagem de português. (Alves; Ferrão, 2020).

Em relação a análise dos estudantes de 15 a 17 anos no ensino médio por raça/cor, observa-se que houve mudanças significativas na taxa de escolarização de todos os grupos entre 1990 e 2010, mas com desvantagens evidentes para os pretos e pardos. Em 1990, 23,8% dos estudantes brancos de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio, enquanto para os pretos e pardos esses percentuais eram de 6,4% e 8,7%, respectivamente. Somente no final do século XX, o Brasil conseguiu ampliar significativamente o acesso dos jovens a esse nível de ensino. Os dados de 2000 mostram que, embora os grupos preto e pardo tenham se beneficiado da expansão do acesso, ainda existem fortes desigualdades raciais. Somente em 2010 é que as desigualdades raciais apresentaram uma redução mais significativa, embora ainda haja diferenças entre os grupos: 68,1% dos estudantes brancos de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio, enquanto para pretos e pardos esses percentuais eram de 49,3% e 53,7%, respectivamente (Lima, 2015).

No período pós pandemia, a evasão escolar e todos os prejuízos relacionados à trajetória escolar recaíram na mesma proporção nesses grupos. Antes da pandemia a proporção de crianças negras fora da escola já era 50% maior que entre as crianças brancas; a exclusão entre os 20% mais pobres era três vezes maior que entre os 20% mais ricos; 47% maior entre as famílias que moram na zona rural, em relação àquelas que residem nas cidades; e a probabilidade de estar fora da escola quando o jovem tem pai com baixo nível de escolaridade é três vezes maior que aqueles cujos pais tiveram acesso ao ensino superior. Os dados refletem a ratificação dos estudos sobre estratificação social e mobilidade, incluindo a educacional, intergeracionalmente (Barroso, 2020).

Há consenso em que a distinção de pessoas e grupos com base em características de origem ou fenotípicas continua a influenciar a distribuição de privilégios e a criação de hierarquias, configurando-se como uma construção social relevante para a classificação e discriminação, especialmente no contexto brasileiro, onde adquire uma conotação estrutural. Apesar da ciência refutar a existência de raças humanas, o uso do termo no âmbito social e político permanece crucial para o debate sobre desigualdades raciais, uma vez que ele continua a ser empregado socialmente para definir grupos e justificar ações, resultando em desigualdades reais que ainda organizam a percepção e a hierarquização da diversidade humana. No Brasil, a concepção social de raça, que coloca os negros na base da hierarquia, teria sido fundamental na construção de uma sociedade onde a miscigenação, e não a segregação, permitiu a manutenção

de uma desigualdade racial "sem racismo oficial," antecipando um fenômeno que seria posteriormente vivenciado nos EUA e na África do Sul (Silva, 2019).

Vários estudos de caso demonstram o quão central seria o papel da instituição escola, portanto, no enfrentamento da discriminação e do preconceito e no acolhimento ao processo de equidade de gênero (com peso notoriamente negativo para os meninos), raça e nível socioeconômico. Ainda, se considerássemos o recorte regional e de residência (urbana ou rural), as diferenças seriam mais extremas.

Assim, as explicações causais sobre as discrepâncias nos resultados educacionais são múltiplas. Do ponto de vista 'extraescolar', resultariam do racismo estrutural em interação com as diferenças de condições de vida e capital cultural e social das famílias dos estudantes. Do ponto de vista intraescolar, resultaria do perfil das escolas, desde a infraestrutura física até o salário e qualificação dos professores. Dentre todas as explanações, o currículo escolar foi considerado um marco possível de reversão do quadro, em relação ao papel da escola nesse processo.

De fato, o currículo é o coração das disputas em torno da educação básica, junto ao seu financiamento. Ele traduz, em certa medida, as visões a respeito de crianças e adolescentes, bem como as visões sobre projetos de longo prazo do país e suas disputas. Ainda, o conteúdo do processo de ensino-aprendizagem baliza, em tese, os demais temas da educação básica: perfil e carreira de professores; material didático; formação inicial e continuada e infraestrutura necessárias.

É nesse processo que se insere a Lei nº 10.639, aprovada em 2002 e promulgada em 2003, que modificou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), incluindo o artigo 26-A.:

Art. 1o A Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 26-A, 79-A e 79-B:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1o O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

§ 2o Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.

§ 3o (VETADO)

"Art. 79-A. (VETADO)"

"Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como 'Dia Nacional da Consciência Negra'" (Brasil, 2008).

O presidente vetou o § 3º do art. 26-A, que exigia 10% do conteúdo de História do Brasil e Educação Artística sobre essa temática, e o art. 79-A, que previa a participação de entidades afro-brasileiras em cursos de capacitação para professores. Os vetos foram justificados pela compreensão de que a demanda desconsiderava as peculiaridades regionais e a colaboração de Estados e Municípios na elaboração dos currículos e por não encontrar amparo de alinhamento na LDB (Brasil, 2003).

A Lei foi considerada um marco da AERN na educação básica uma vez que visava promover a igualdade racial e o combate ao racismo e, ao mesmo tempo, reconhecer a importância de valorizar e integrar a cultura e história afro-brasileiras ao currículo escolar, pressupondo mudanças epistemológicas. A inclusão desses conteúdos curriculares foi justificada pelo objetivo de fornecer uma visão mais completa e inclusiva da história e sociedade brasileiras, combatendo o preconceito e fomentando o respeito à diversidade cultural. Em 2008, essa legislação foi ampliada pela Lei nº 11.645¹, que também incluiu o ensino sobre a cultura e história indígena, reforçando ainda mais a abordagem educacional para as questões de diversidade étnico-racial nas escolas do Brasil (Brasil, 2003).

Em seguida, do ponto de vista do monitoramento e avaliação dos resultados das políticas educacionais, o INEP passou a incluir a **marcação de raça/cor no Censo Escolar** a partir de 2005, expandindo a coleta de dados para incluir informações importantes sobre a diversidade étnico-racial dos estudantes brasileiros. Essa mudança permitiria uma análise mais detalhada das desigualdades educacionais, possibilitando a formulação de políticas públicas mais inclusivas, a partir do cruzamento de dados sobre os estudantes negros, desagregados até o nível escolar.

Com relação ao planejamento de ações de longo prazo, a AERN foi incorporada no **Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014**. No PNE 2014-2024, foram estabelecidas metas para promover a igualdade racial na educação, incluindo a Meta 8, que visava equiparar a escolaridade média entre negros e não negros, e a Meta 7, com estratégias para a implementação

¹ Art. 1o O art. 26-A da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. § 1o O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. § 2o Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.” (NR)

da Lei n. 10.639/03 e das diretrizes curriculares relacionadas, além das estratégias relacionadas à educação quilombola nas diversas metas do Plano.

Por fim, em **2017 e 2018 são aprovadas as Bases Nacionais Curriculares Comuns (BNCC)** da educação básica, incorporando o conceito de "objetivos de aprendizagem e desenvolvimento", que engloba conhecimentos, habilidades, atitudes e valores básicos e essenciais na trajetória escolar da educação infantil a conclusão do ensino médio. Com relação à AERN, em conformidade com leis anteriores, a Base inclui diversos conteúdos específicos (Ministério da Educação, 2017, 2018).

Nesse ínterim, foi **criada em 2004 a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)** no MEC, com o objetivo de dar enfoque aos diversos perfis dos estudantes, bem como temas transversais, tendo como eixo os conceitos de: diversidade, direitos humanos, inclusão e alfabetização de jovens e adultos. A AERN foi internalizada nessa Secretaria. **Em 2019, a Secretaria foi extinta e recriada em 2023.**

Mas, para compreender e explicar essas dinâmicas da AERN, é crucial um olhar mais amplo sobre a educação básica nacional brasileira. O INEP desempenha papel central na coleta e análise de dados educacionais, subsidiando a formulação, monitorando e avaliando políticas e resultados de impacto, especialmente por meio do Censo Escolar, iniciado em 1964. No âmbito do planejamento estratégico, o PNE representa metas decenais para toda a educação. O PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas abrangendo diversas etapas e modalidades de ensino, com ênfase, na educação básica, para a alfabetização, universalização da pré-escola, ensino fundamental e médio, formação de profissionais da educação, promoção da gestão democrática nas escolas e o financiamento. Esse plano tem o papel de servir como um guia estratégico para as políticas educacionais do país.

E a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017 e 2018 (ensino médio) representa um marco na educação básica brasileira, a despeito dos conflitos em relação à sua elaboração, pois estabelece pela primeira vez no país, de maneira estruturada nacionalmente, do ponto de vista comunicacional, as bases de conhecimento mínimas a serem desenvolvidas, por ano escolar dos estudantes, em cada um dos componentes de ensino. Até então, essa estrutura estava presente apenas nos diversos livros didáticos, de maneira indireta.

Essas políticas e instrumentos — monitoramento e avaliação pelo INEP, planejamento estratégico via PNE e a implementação da BNCC — compõem a espinha dorsal na educação básica brasileira. Portanto, para compreender as mudanças em relação às pautas transversais, como a diversidade étnico-racial, impõem-se a análise e compreensão das mudanças nas macropolíticas da educação básica nacional.

Na próxima seção há uma breve contextualização geral sobre as mudanças nas respectivas Constituições brasileiras em relação à educação básica no Brasil ao longo do Século XX, de forma a situar o tema. Em seguida, são abordadas, com mais de detalhes, as mudanças a serem analisadas com maior foco na presente pesquisa, em relação à AERN na educação básica nacional: Inep e o Censo Escolar; o Plano Nacional de Educação (PNE); e a base curricular.

2.1 MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SÉCULO XX

A institucionalização nacional da educação não é tão antiga, remontando à década de 30 do século XX, ou seja, menos de cem anos, ao contrário da Europa ou dos Estados Unidos da América (outros países iniciaram a institucionalização da educação obrigatória ainda no século XVIII). Considerando o intervalo a partir da colonização portuguesa, a educação esteve relacionada a duas orientações: a catequização jesuíta e o período das medidas pombalinas, quando se instalam as Aulas Régias, avulsas, disponibilizadas pelas províncias (Romanelli, 1986).

Com a Constituição de 1824, a educação aparece sob o termo instrução e em apenas dois dispositivos². Entretanto, para ser considerado cidadão, o indivíduo não poderia estar sob a condição de escravização nem ser estrangeiro sem naturalização brasileira. Como os negros libertos não tinham naturalização brasileira,³ não eram considerados cidadãos (Brasil, 1824).

Com a primeira Constituição da República, de 1891, adota-se o modelo federalista, iniciando a preocupação em discriminar as competências legislativas da União e dos estados (antigas províncias), rompendo com a adoção de uma religião oficial e determinando a laicização do Estado. Entretanto, novamente a educação não aparece de forma objetiva e clara.⁴ De qualquer forma, com essa Constituição amplia-se a possibilidade de cidadania formal, estendida a todos os nascidos no Brasil e estrangeiros que não quisessem manter nacionalidade de origem (os escravizados libertos sequer possuíam nacionalidade de origem) (Brasil, 1891).

² Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte(...) XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes

³ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

⁴ Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 2º) animar no Pais o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

Os processos acima descritos demarcam um elemento central que caracterizará os eventos seguintes de institucionalização da educação básica, a partir da instalação da República: seu surgimento como política extremamente descentralizada e desarticulada de uma coordenação nacional, por meio das ‘aulas régias avulsas’. Como as províncias, que passam a se converter em estados, se desenvolveram de forma desigual no país, com a concentração urbana no Sudeste durante todo o período colonial, o processo inicial descentralizado da educação básica incorporou tais diferenças.

Em 1930 é criado o Ministério da Educação e a Constituição de 1934 torna a educação primária pública gratuita e obrigatória, com incentivos gradativos ao ensino secundário e superior e ênfase na organização do currículo escolar, estabelecendo a obrigatoriedade do ensino religioso facultativo e de disciplinas como educação física, cívica e trabalhos manuais (Brasil, 1934). Do ponto de vista federativo, surge a previsão de elaboração de um ‘Plano Nacional de Educação’, coordenado pela União e com a delegação de competência do Conselho Nacional de Educação⁵ para elaborá-lo. Houve, do mesmo modo, a previsão de criação de sistemas educativos mais completos nos estados, quais os órgãos para sua composição e a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, pela primeira vez. Em relação ao financiamento, houve o estabelecimento de percentuais mínimos de investimento em educação: 10% para a União e municípios, e 20% para os estados e o Distrito Federal, além de criar fundos especiais para apoiar a educação, especialmente nas zonas rurais.

Com o Estado Novo, é promulgada a Constituição de 1937, com definições sobre as diretrizes da educação nacional, a manutenção de um currículo escolar com educação física, cívica e trabalhos manuais, além da inclusão facultativa do ensino religioso. É excluído o Plano Nacional de Educação, atribuindo ao poder central a função de estabelecer as bases da educação nacional, bem como a exclusividade e a centralidade da União na legislação educacional (Brasil, 1937). Também são excluídos percentuais de investimento na educação, apesar de destacar o papel do Estado no desenvolvimento das instituições de ensino e formação.

Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 retoma novamente as mudanças definidas pelos princípios da Constituição de 1934. Mantém a obrigatoriedade do ensino primário e a inclusão facultativa do ensino religioso. Atribui ao Conselho Federal de Educação

⁵ Art. 152. Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. Parágrafo unico - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas, e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

a elaboração de um Plano Nacional de Educação — a ser executado até 1970 —, segundo o qual estariam definidas as metas de fundos de financiamento para a educação. À União cabia definir as diretrizes e bases da educação nacional e, aos estados, incumbia a competência para legislar sobre matéria educacional de seus sistemas de ensino (Brasil, 1934, 1946). Retomam-se os percentuais mínimos de investimento na educação: 10% para a União e 20% para estados, Distrito Federal e municípios. A educação, pela primeira vez, aparece como direito, e o financiamento da educação como obrigação (Brasil, 1946).

Nesse ínterim constitucional foi enviada pelo poder Executivo, em 1948, a primeira proposta de legislação ampla sobre a educação, a Lei de Diretrizes e Bases da educação, de forma a regulamentar o dispositivo constitucional de 1946. Porém, essa não foi acatada pelo Congresso e, em 1952, foi aberto debate pelo Poder Legislativo Federal e criada uma subcomissão para avaliar os substitutivos e as emendas à proposta de 1948. Apenas em 1961 foi aprovada a Lei n.º 4.024, estabelecendo a primeira Lei de Diretrizes e Bases para a educação (Brasil, 1961).

Já na nova Constituição de 1967, promulgada como resultado do governo militar, instalado em 1964, o ensino de 7 a 14 anos torna-se obrigatório, e o primário seria gratuito. O ensino secundário seria gratuito apenas para estudantes de baixa renda (art. 168, § 3º, III). O currículo escolar continuava a incluir o ensino religioso como disciplina facultativa e a ser ministrado em diferentes graus pelos poderes públicos. O planejamento educacional era responsabilidade dos estados, Distrito Federal e União, que prestava assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino. Porém, retira-se novamente os percentuais mínimos de investimentos na educação do texto constitucional (Brasil, 1967).⁶

A LDB aprovada em 1961 é, então, revogada durante o regime militar, pela Lei n.º 5.692/71, que ‘fixa as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus e, em consonância com a Constituição de 1967’ (Brasil, 1971).

⁶ Vale ressaltar que, em 1964, foi instituído o Salário-Educação, por meio da Lei n.º 4.440/1964, para complementar as despesas públicas com o ensino fundamental (então ‘educação primária’), e, desde a CF/88, com toda a educação básica, sem, entretanto, mudar a alíquota de contribuição. A justificativa do salário educação está ancorada na necessidade de corresponsabilização das empresas na formação da futura mão de obra qualificada, promovendo também a responsabilidade social do setor produtivo. Desde 1975, a base de cálculo é de 2,5% do salário de contribuição das empresas. Todas as empresas vinculadas à Previdência Social, urbanas ou rurais, com ou sem fins lucrativos, devem contribuir. Estão isentas do recolhimento as entidades públicas, instituições de ensino públicas, escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, e certas organizações culturais e assistenciais. Os recursos arrecadados são distribuídos da seguinte forma: 10% ficam com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para projetos educacionais. Os 90% restantes são divididos em: quota federal (1/3) para programas nacionais e quota estadual e municipal (2/3), creditada automaticamente às secretarias de educação dos estados, Distrito Federal e municípios, proporcionalmente ao número de matrículas (Entendendo o Salário-Educação [...], 2010).

Há mudanças significativas na abordagem e foco da educação no Brasil ao comparar a LDB de 1961 (Lei nº 4.024) e a LDB de 1971 (Lei nº 5.692). A LDB de 1961 abrange todos os níveis de ensino, desde a pré-escola até o ensino superior, estabelecendo a liberdade de ensino. Incentiva a descentralização da administração escolar e a diversificação curricular conforme as necessidades locais, além de incluir a formação técnica e profissional como parte essencial da educação. A lei também estabelece conselhos de educação em níveis federal, estadual e municipal para apoiar a formulação de políticas e a avaliação do sistema educacional, oferece programas específicos para a EJA e dispõe sobre a inclusão de pessoas com necessidades especiais. No Art. 1º são explicitamente condenadas quaisquer formas de tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política, religiosa, de raça ou de classe social, mostrando um compromisso com a equidade e a condenação de discriminação racial. Por fim, a LDB de 1961 enfatiza a necessidade de um Plano Nacional de Educação para orientar as políticas educacionais (Brasi, 1961).

Em contraste, a LDB de 1971 enfoca especificamente no ensino de 1º e 2º graus (ensino fundamental e médio), adotando uma abordagem mais centralizadora com critérios específicos para a organização dos estabelecimentos de ensino. A Lei unifica a estrutura curricular com ênfase em disciplinas básicas (sem mencioná-las) e na formação para o trabalho, promovendo diretamente estágios e práticas profissionais. A Lei mantém a ênfase na EJA, com um enfoque maior em programas profissionalizantes, e amplia as disposições para a educação especial, integrando-a ao sistema geral de ensino. A nova lei centraliza as decisões administrativas e não menciona conselhos de educação. A LDB de 1971 também introduz mecanismos de avaliação e supervisão, promovendo maior integração entre o ensino acadêmico e a formação para o trabalho (Brasil, 1971).

E com a Constituição de 1988 há a internalização ampliada de direitos sociais, assegurando, no caso da educação básica, para além do ensino fundamental (ao invés de 1º grau) obrigatório e gratuito, a “gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais” (art. 206, IV) (Brasil, 1988). Do ponto de vista federativo, surge o termo Regime de Colaboração, com relação às atribuições da União, estados e municípios na educação. No âmbito das propostas educacionais, o Artigo 242 é particularmente relevante. Este determina que o "ensino de história do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro" (Brasil, 1988, p. 103). Volta a fixação constitucional de percentuais mínimos de investimento na educação, aumentando para 18% pela União e 25% pelos estados, Distrito Federal e municípios, com a contribuição social do salário-educação como fonte adicional de

financiamento. Também destacou a ação redistributiva da União para garantir equidade e qualidade no ensino.

A Constituição estabeleceu, ainda, a necessidade de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, visando uma formação básica comum que respeitasse os valores culturais e artísticos nacionais e regionais. Volta a previsão da criação de um Plano nacional de educação com duração plurianual visando articular e desenvolver o ensino em diversos níveis, promovendo a integração das ações do Poder Público. Adicionalmente, a Constituição de 1988 enfatizou a importância do monitoramento e avaliação, com a União, estados, Distrito Federal e municípios organizando seus sistemas de ensino em regime de colaboração. E apontou a assistência técnica e financeira entre os entes como forma de garantir a qualidade e equidade educacional, visando um acompanhamento mais orgânico do desenvolvimento educacional.

A institucionalização da educação no Brasil passou por diversas transformações nas constituições federais. A Constituição de 1934 estabeleceu um Plano Nacional de Educação, coordenado pela União com participação dos estados, enquanto a de 1937 excluiu o Plano e centralizou as diretrizes educacionais no governo federal. Em 1946, a necessidade de um Plano Nacional de Educação foi reintroduzida, delegando sua elaboração ao Conselho Federal de Educação. A Constituição de 1967 transferiu a responsabilidade do planejamento educacional para os estados e a União, sem um plano específico. A Constituição de 1988 retomou a elaboração de um Plano Nacional de Educação com duração plurianual, reforçando a colaboração entre União, estados e municípios.

Quanto ao conteúdo de disciplinas e currículo, a Constituição de 1934 instituiu a obrigatoriedade de disciplinas como educação física, cívica e o ensino religioso facultativo. A de 1937 manteve essas disciplinas, enquanto a de 1946 reafirmou a obrigatoriedade do ensino primário e definiu diretrizes para os currículos estaduais. Em 1967, o ensino obrigatório foi estabelecido de 7 a 14 anos, incluindo a formação para o trabalho. A Constituição de 1988 estabelece o respeito da garantiu a gratuidade do ensino fundamental e estabeleceu a necessidade de conteúdos mínimos para o ensino, respeitando valores culturais e artísticos nacionais e regionais.

No monitoramento e avaliação, a Constituição de 1934 iniciou sistemas incipientes de monitoramento, enquanto a de 1937 centralizou essas funções no governo federal. Em 1946, o monitoramento foi reforçado pelo Conselho Federal de Educação e pela criação de sistemas educativos estaduais. Em 1967, a responsabilidade pelo monitoramento foi atribuída aos estados e à União, mas sem percentuais mínimos de investimento. A Constituição de 1988 fixou

percentuais mínimos de investimento na educação e destacou a ação redistributiva da União para garantir equidade e qualidade no ensino.

Essas mudanças constitucionais ao longo do século XX permitem uma contextualização sobre os principais macroprocessos da educação básica, de forma a apoiar a compreensão das mudanças no Século XXI.

A seguir, são detalhadas as mudanças objeto de análise da pesquisa, voltadas para a incorporação da AERN nas políticas de monitoramento e avaliação, planejamento e currículo, entre 2003 e 2022.

2.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: CENSO ESCOLAR RAÇA/COR

Em 2005, pela primeira vez, desde a criação do MEC, em 1930, o Inep iniciou a coleta de dados sobre matrículas escolares e o Censo Escolar passou a incorporar informações sobre cor e raça dos estudantes brasileiros.

O histórico do Inep remonta à década de 1930, quando foi criada a Bibliografia Brasileira de Educação (BBE), para catalogar informações educacionais de qualidade produzidas no Brasil e no exterior sobre a educação brasileira. Em 1937, o Instituto Nacional de Pedagogia (Inep) foi criado por lei para realizar estudos visando identificar os problemas do ensino nacional e propor políticas públicas, devido à demanda por trabalhadores mais preparados no contexto de industrialização do país. A partir de 1939, o Inep iniciou a publicação de estudos educacionais e, em 1940, a Biblioteca Pedagógica, criada em 1938, foi instalada definitivamente. Em 1941, o Inep foi encarregado de elaborar políticas públicas para a educação e organizar cursos para capacitação de professores, iniciando a coleta de informações sobre a educação brasileira durante o processo de formação. Em 1952, Anísio Teixeira assumiu a direção do Inep e foi criado o Centro de Documentação Pedagógica. Em 1964, o Inep realizou o primeiro Censo Escolar, um marco importante na coleta de dados educacionais no país. Em 1972, o Inep passou por uma reformulação e se tornou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (História [...], 2020).

A partir de 1990, o Inep cria o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado a cada dois anos para identificar fatores que interferem no desempenho dos estudantes e indicar a qualidade do ensino. Aplicado nas redes pública e privada, o Saeb utiliza testes e questionários. Os testes, de português e matemática, aplicados a estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, são realizados apenas nas amostras levantada pelo Inep. Além das provas, os estudantes, professores e diretores respondem a um questionário.

O Saeb, desde então, vem passando por mudanças, incluindo a implementação de avaliações alinhadas à BNCC e à introdução de questionários eletrônicos. As edições recentes, especialmente em 2019, 2021 e 2023, incorporaram avaliações específicas para diferentes anos e áreas de ensino, como Ciências Humanas e Ciências da Natureza, além de adaptações durante a pandemia para garantir segurança. A avaliação do Saeb de 2023 inclui a transição para questionários eletrônicos para professores e novas áreas de avaliação para o 5º ano do Ensino Fundamental⁷ (Sistema de Avaliação da Educação Básica [...], 2022).

Já o Censo Escolar da Educação Básica é um levantamento estatístico educacional brasileiro, abrangendo diversas etapas e modalidades de ensino da educação básica e profissional. Realizado anualmente, o Censo é obrigatório para todas as escolas e regulamentado por normas que estabelecem prazos e responsabilidades. O levantamento do Censo é dividido em duas etapas: a primeira, coleta dados sobre escolas, gestores, turmas, alunos e profissionais em sala de aula; a segunda, sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos ao final do ano letivo.

O Censo subsidia o planejamento, a elaboração e o acompanhamento de políticas públicas educacionais. É uma ferramenta para que educadores e a sociedade compreendam a situação educacional do país, estados, Distrito Federal, municípios e escolas, permitindo monitorar a efetividade das políticas públicas. Baseado nos dados do censo, e do Saeb, o INEP calcula indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), taxas de rendimento e fluxo escolar, e distorção idade-série, usados como referência para as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

O Censo subsidia ainda as avaliações da educação básica, como a Prova Brasil/Saeb e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Os dados coletados são fundamentais para políticas de financiamento da educação e programas como PNLD, PNAE, PNATE e PDDE⁸, além de determinar os coeficientes para a distribuição dos recursos do Fundeb (Censo Escolar da Educação Básica [...], 2018).

O Censo Escolar da Educação Básica passou a captar informações sobre cor/raça a partir de 2005; e o Censo da Educação Superior, em 2007 (Sistema de Avaliação da Educação Básica [...], 2022). Além disso, o MEC regulamentou em 2007 por meio da Portaria nº 316 de 2007 a colaboração para a coleta de dados individualizados no Censo Escolar, estabelecendo protocolos para a responsabilidade dos gestores e diretores na veracidade dos dados fornecidos.

⁷ Ver sobre o Saeb em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>

⁸ Ver mais sobre os Programas no site do FNDE, a partir do capítulo de Referências.

Em 2008, o Decreto nº 6.425 regulamentou o Censo Escolar em nível presidencial, promovendo a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, assegurando a abrangência, obrigatoriedade e fidedignidade dos dados. Em 2013, a Portaria Normativa nº 21 do MEC incluiu a coleta do quesito raça/cor em instrumentos de avaliação e, em 2015, o Inep lançou uma campanha para sensibilizar sobre a importância da coleta de dados étnico-raciais, destacando disparidades educacionais e a necessidade de políticas públicas eficazes.

2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO: II PNE

Com relação ao planejamento da educação básica, como observado no histórico constitucional brasileiro, foram diversas as tentativas de elaborar planos educacionais no Brasil, desde a Constituição de 1934 até os dias atuais. Na Constituição de 1934 surgiu a previsão de elaboração de um ‘Plano Nacional de Educação’, coordenado pela União¹ e com a delegação de competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo. Com a instituição do Estado Novo, de Getúlio Vargas, a CF de 1937, o Plano Nacional de Educação é excluído da carta magna, sendo atribuído ao poder central a função de estabelecer as bases da educação nacional, bem como a exclusividade e a centralidade da União na legislação educacional. Sua retomada na Constituição de 1946⁹, seguida do que seria o I Plano foi novamente interrompida em 1967.

Finalmente, na CF/88 o Plano Nacional de Educação (PNE) tem suas características novamente estabelecidas pelo artigo 214. Em seguida, na regulamentação, os artigos 9 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), determinam que a União deveria criar um Plano Nacional de Educação (PNE).

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, delineou diretrizes, objetivos e metas para o sistema educacional brasileiro até 2010. O Plano foi aprovado com nove vetos, concentrados principalmente em relação ao financiamento da educação. No texto do PNE de 2001, resumidamente, foram estabelecidos os seguintes objetivos: o aumento geral do nível de escolaridade da população; aprimoramento da qualidade do ensino em todos os níveis; redução das disparidades sociais e regionais no que diz respeito ao acesso e à permanência bem-sucedida na educação pública; e democratização da gestão das instituições de ensino público, seguindo os princípios da participação dos profissionais da educação na formulação do projeto

⁹ O primeiro Plano Nacional de Educação foi elaborado em 1962 pelo Conselho Federal de Educação, atendendo às disposições da Constituição Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. Entretanto, foi seguido apenas nos anos de 1962 e 1963, uma vez que o regime militar, a partir de 1964 modificou as normas para a educação. Cf. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>.

pedagógico da escola e da participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou órgãos equivalentes (Brasil, 2001).

O segundo PNE, estabelecido pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, definiu diretrizes para a educação brasileira para uma década (2014-2024), focando em: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e cidadania; promoção da gestão democrática; valorização dos profissionais da educação, e respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. O PNE propôs, ainda, garantir que todas as metas fossem monitoradas e avaliadas continuamente por órgãos competentes como o MEC/INEP, o CNE, e o Fórum Nacional de Educação – criado na Lei, para garantir maior participação social na produção das políticas educacionais, junto ao CNE — com a divulgação dos resultados para a sociedade (Brasil, 2014).

Em termos de financiamento, currículo e AERN, a Lei destacou: a importância de definir uma meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, visando assegurar a expansão educacional com qualidade e equidade; a definição de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento e a criação de uma base nacional comum curricular; o desenvolvimento de estratégias específicas para garantir a inclusão e a valorização das identidades socioculturais e linguísticas das comunidades envolvidas, assegurando a equidade educacional para todos os grupos étnico-raciais.

Dentre as metas e estratégias para promover a equidade étnico-racial, destaca-se a Meta 8, que focou em igualar a escolaridade média entre negros e não negros, além da Meta 7, que visava promover a valorização da diversidade étnico-racial na formação curricular (estratégia 7.25). Já a Meta 9 tratou de erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir pela metade a taxa de analfabetismo funcional. As Metas 12 e 13 incentivaram políticas afirmativas e de EREER no ensino superior (estratégias 12.9 e 13.4). A Meta 20 visou ampliar o investimento público em educação, assegurando a equidade étnico-racial (estratégia 20.10). Além disso, as estratégias 1.10, 2.10 e 3.7 visavam garantir a inclusão educacional de comunidades quilombolas, com ações específicas para atender suas necessidades e respeitar suas identidades culturais.

2.4 BASE CURRICULAR

Após a Constituição de 1988, a diversidade cultural e étnica começou a ganhar destaque no cenário educacional brasileiro com a introdução dos Parâmetros Curriculares Nacionais. O Ministério da Educação lançou, em 1997, os PCNs (Base curricular) para o ensino fundamental e ensino médio. Mas apenas para o ensino fundamental houve uma abordagem

mais específica, a partir da divisão entre primeira e segunda etapas (1º a 5º ano e 6º a 9º ano atuais), com dois documentos para cada ciclo: um com os parâmetros curriculares básicos e outro intitulado ‘Pluralidade Cultural e Orientação Sexual’.

Este último, com 65 (sessenta e cinco) páginas para cada etapa, reconhecia a diversidade étnica e cultural do Brasil, destacando influências indígenas, afrodescendentes e de imigrantes, e criticando as desigualdades socioeconômicas e a discriminação racial. Abordava a existência de racismo nas escolas, onde atitudes preconceituosas podiam ser inconscientes, violando direitos e criando obstáculos educacionais. Mencionava iniciativas para tratar a diversidade étnica, incluindo pesquisas sobre afrodescendentes e experiências inovadoras e a importância de valorizar as contribuições dos povos africanos e estudar a história da África para compreender a escravidão e suas consequências (Parâmetros Curriculares Nacionais [...], 1997).

Em 1998 e 1999, formalizando os PCNs, são aprovadas resoluções no CNE. Em 1998, a Resolução CEB nº 2/CNE instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, orientando as escolas na organização e avaliação das propostas pedagógicas, destacando princípios éticos, cidadania, sensibilidade e áreas como Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia, História, Língua Estrangeira, Educação Artística, Educação Física e Educação Religiosa. Por sua vez, a Resolução CEB nº 3/CNE estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, focando na vinculação da educação ao trabalho e à prática social, promovendo valores de cidadania, igualdade e diversidade, com currículos organizados em áreas de Linguagens, Ciências da Natureza, Matemática e Ciências Humanas. Em 1999, a Resolução CEB nº 1/CNE instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, orientando as propostas pedagógicas com princípios éticos, políticos e estéticos, promovendo a integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos/linguísticos e sociais das crianças, com avaliação contínua e gestão democrática (Câmara de Educação Básica; Conselho Nacional de Educação, 1998a, 1998b, 1999).¹⁰

Em 2004, após a inclusão do art. 26 A na LDB pela Lei 10.639, o CNE emite o **Parecer 03 e a Resolução 01**, regulamentando o artigo da Lei. O parecer, elaborado por Petronilha Gonçalves, é considerado como a maior referência para as políticas públicas étnico-raciais negras na educação. Ele destaca a importância de diretrizes educacionais que repararem danos

¹⁰ O Conselho Nacional de Educação (CNE) assegura a participação da sociedade na educação de qualidade, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. Ele formula e avalia políticas educacionais, garante a qualidade do ensino e o cumprimento da legislação. Conforme a Lei 9.131/95, o CNE e suas Câmaras emitem pareceres e decidem autonomamente, com possibilidade de recurso ao Conselho Pleno. <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cne>

históricos, valorizem a história e cultura afro-brasileiras, promovam relações étnico-raciais positivas e combatam o racismo e a discriminação. O Parecer também consubstancia os diagnósticos sobre a relação entre problemas e soluções relacionadas ao racismo no âmbito educacional:

A educação das relações étnico-raciais impõe aprendizagens entre brancos e negros, trocas de conhecimentos, quebra de desconfiças, projeto conjunto para construção de uma sociedade justa, igual, equânime. Combater o racismo, trabalhar pelo fim da desigualdade social e racial, empreender reeducação das relações étnico-raciais não são tarefas exclusivas da escola. As formas de discriminação de qualquer natureza não têm o seu nascedouro na escola, porém o racismo, as desigualdades e discriminações correntes na sociedade perpassam por ali. Para que as instituições de ensino desempenhem a contento o papel de educar, é necessário que se constituam em espaço democrático de produção e divulgação de conhecimentos e de posturas que visam a uma sociedade justa. **A escola tem papel preponderante para eliminação das discriminações e para emancipação dos grupos discriminados, ao proporcionar acesso aos conhecimentos científicos, a registros culturais diferenciados, à conquista de racionalidade que rege as relações sociais e raciais, a conhecimentos avançados, indispensáveis para consolidação e concerto das nações como espaços democráticos e igualitários** (Conselho Nacional de Educação, 2004, p. 6, negritos nossos).

As diretrizes propostas deveriam ser adaptadas pelos conselhos de educação estaduais e municipais, e implementadas pelas instituições de ensino, com o apoio dos sistemas de ensino na formação dos professores e na supervisão do cumprimento das diretrizes. O parecer recomenda também a ampla divulgação das diretrizes para consulta pública e engajamento de todos os interessados na promoção de uma educação mais inclusiva e respeitosa à diversidade étnico-racial. As diretrizes estão organizadas a partir de princípios, determinações e medidas específicas¹¹, tais como:

1. Registrar a história dos negros brasileiros, incluindo quilombolas, organizar centros de documentação e museus para divulgar culturas étnico-raciais, incorporar bibliografia afro-brasileira em concursos públicos para professores e integrar questões raciais nos currículos de licenciatura;
2. Incluir personagens negros em materiais escolares e editar e divulgar materiais didáticos que abordem pluralidade cultural e diversidade étnico-racial;
3. Introduzir análises de relações sociais e raciais nos cursos de formação de professores, promover articulação entre educadores e NEABs para formação sobre diversidade étnico-racial, estabelecer grupos de trabalho para planejar a formação, apoiar

¹¹ Ver em anexo resumo estruturado do Parecer.

- professores no desenvolvimento de planos de aula sobre História e Cultura Afro-Brasileira;
4. Mapear e divulgar experiências pedagógicas bem-sucedidas, incentivar pesquisas sobre processos educativos afro-brasileiros e indígenas e avaliar e divulgar resultados do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira;
 7. Inserir objetivos para combater racismo nos planos de ensino, criar ambientes educativos de apoio às vítimas e orientação aos agressores, e de exame e encaminhamento de soluções para racismo por conselhos escolares;
 5. Oferecer educação em áreas quilombolas a partir de suas especificidades curriculares, de materiais didáticos, de formações dos profissionais, com a participação direta dos quilombolas nesses temas;
 6. Garantir recursos para a política.

Como a Lei não tratava da educação infantil, em 2009 são emitidos o Parecer 20/2009 e Resolução 5/2009 (Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. MEC/CNE), incluindo “IX - o reconhecimento, a valorização, o respeito e a interação das crianças com as histórias e as culturas africanas, afro-brasileiras, bem como o combate ao racismo e à discriminação” (Conselho Nacional de Educação 2009a, 2009b). Finalmente, em 2017 e 2018 são aprovadas as Bases Nacionais Curriculares Comuns, introduzindo o conceito de "objetivos de aprendizagem e desenvolvimento", englobando os conhecimentos, habilidades, atitudes e valores delineados nas resoluções anteriores como fundamentais para a Educação Básica. Esses objetivos deveriam ser apresentados por ano escolar, impondo um arcabouço mais detalhado para os componentes da base (Conselho Nacional de Educação, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b).

O parecer de 2017 sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologado pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação, destacou a importância da BNCC como um documento que unificava a educação básica no Brasil, garantindo uma formação comum para todos os alunos, enquanto respeitava a diversidade cultural e regional do país.

Em relação à AERN, o Parecer enfatizou que seria essencial valorizar a diversidade cultural e étnica das populações indígenas e afro-brasileiras nas escolas, promovendo a inclusão social desses grupos historicamente excluídos. Isso envolveria respeitar e valorizar as línguas, culturas e saberes indígenas, quilombolas e afro-brasileiros, integrando-os ao lado das matrizes epistêmicas eurocêntricas para fomentar a interculturalidade e a transdisciplinaridade. E que a

BNCC levava em consideração as implicações pedagógicas, abordando desigualdades sociais e regionais, racismo estrutural e marginalização de grupos indígenas e afrodescendentes. Os currículos deveriam incluir temas contemporâneos relevantes para a cidadania, respeitando a diversidade cultural, étnica, linguística e epistêmica da sociedade brasileira.

No Anexo da Resolução, que traz o conteúdo específico da BNCC, há uma organização por: Área, Competência Geral, Componente, Competência Específica do componente, Ano/Faixa, Campos de atuação, práticas, objetos de conhecimentos, habilidades.¹² Há, ainda, um material suplementar para o redator local de currículo que, ainda que não faça parte da BNCC, serviria como um aporte a mais de apoio para a definição das aulas, com um campo de comentário e um de possibilidades para o currículo. Foram identificadas dezenas de conteúdos sobre a AERN nos seguintes componentes, mas em proporções bem diferenciadas entre estes: História, Artes, Geografia, Ciências da Natureza, Português, Inglês, Educação Física e Religião¹³ (Anexo B).

A partir da aprovação da BNCC, foi estabelecido pela Resolução que todas as políticas voltadas para a educação básica deveriam se adequar e se respaldar por esta. Isso impactou nas demais políticas da educação básica:

1. Alinhamento Curricular e Propostas Pedagógicas: As instituições de ensino deveriam alinhar seus currículos e propostas pedagógicas à BNCC até 2019 e, no máximo, até o início do ano letivo de 2020.
2. As matrizes de referência das avaliações em larga escala tinham que ser ajustadas à BNCC dentro de um ano após sua publicação.
3. Formação e Valorização dos Professores: Os currículos e normas dos cursos e programas de formação de professores tinham que ser adequados à BNCC no prazo de dois anos após sua publicação, promovendo a valorização dos professores e garantindo a qualidade da educação.

¹² Está disponível uma ferramenta de download da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em formato editável, permitindo baixar e editar dados através de um editor de planilhas. Para a Educação Infantil, os filtros permitem o download dos direitos e objetivos de aprendizagem por grupo etário ou campos de experiência. Na aba do Ensino Fundamental, os filtros permitem o download das competências e habilidades em todas as áreas do conhecimento. Para o Ensino Médio, as competências e habilidades estão organizadas do 1º ao 3º ano, e os filtros permitem o download por áreas do conhecimento e por componente específico, como Língua Portuguesa. Ver: <http://download.basenacionalcomum.mec.gov.br/>.

¹³ Ver Anexo B da tese.

4. Avaliação e Exames: O ciclo de avaliação do Enade seguinte à publicação da BNCC seguiria as diretrizes estabelecidas na matriz de referência, garantindo coerência entre o ensino e a avaliação.
5. Programas e Projetos do MEC: Os programas e projetos do Ministério da Educação deveriam ser alinhados à BNCC no prazo de um ano após sua publicação, assegurando congruência entre as políticas educacionais.
6. PNLD e Diversidade Curricular : O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) deveria respeitar as diretrizes da BNCC, considerando a diversidade de currículos das diversas instituições ou redes de ensino, sem uniformidade de concepções pedagógicas.
7. Revisão da BNCC: A BNCC seria revisada após cinco anos a partir do prazo estipulado para sua efetivação, garantindo sua atualização e adequação às necessidades educacionais em constante evolução.
8. Normas Específicas: O Conselho Nacional de Educação (CNE) elaboraria normas específicas sobre computação, orientação sexual e identidade de gênero, além de decidir se o ensino religioso seria tratado como área do conhecimento ou componente curricular da área de Ciências Humanas no Ensino Fundamental.

Portanto, a BNCC passou a ser, a partir de 2019, a referência para todas as políticas voltadas à educação básica, no alinhamento das políticas e ações em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos e materiais educacionais aos critérios para a oferta de infraestrutura, incluindo formulação dos currículos e propostas pedagógicas dos sistemas e das redes escolares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.5 LINHA DO TEMPO

Nos últimos cem anos a educação básica no Brasil passou por várias mudanças institucionais significativas, resultando, nas últimas décadas, em aumentos nas taxas de matrícula e reduções nas taxas de repetência e distorção idade-série, refletindo avanços nos índices educacionais. No entanto, as desigualdades raciais persistiram, destacando a complexidade das políticas públicas educacionais. A Lei nº 10.639/03 marcou um avanço crucial ao tornar obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira, visando promover a igualdade racial e combater o racismo. Subsequentemente, políticas importantes como a coleta de dados raciais no Censo Escolar a partir de 2005 permitiriam análises mais detalhadas das

desigualdades educacionais. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017 e 2018, incluiu uma série de conteúdos específicos sobre a AERN. E o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014-2024, estabeleceu metas específicas para promover a igualdade racial na educação.

Quadro – Linha do Tempo da educação básica – Constituições e AERN

Data	Principais Eventos
Década de 1930	Criação do Ministério da Educação e Constituição de 1934, que torna a educação primária pública gratuita e obrigatória.
1937	Promulgação da Constituição do Estado Novo, que exclui o Plano Nacional de Educação e centraliza a legislação educacional na União.
1946	Retomada das diretrizes da Constituição de 1934, incluindo a obrigatoriedade do ensino primário e a criação do Plano Nacional de Educação.
1961	Aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelecendo um marco legal para o sistema educacional brasileiro.
1967	Constituição promulgada pelo regime militar, que torna o ensino de 7 a 14 anos obrigatório e gratuito no ensino primário.
1971	A LDB de 1961 é revogada e substituída pela Lei nº 5.692/71, que estabelece diretrizes para o ensino de primeiro e segundo graus.
1988	Promulgação da Constituição, que assegura direitos sociais ampliados, incluindo a gratuidade da educação básica e a fixação de percentuais mínimos de investimento em educação.
1996	Aprovação da LDB e do Fundef
1997/1999	Elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)
2001	Estabelecimento do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), com metas voltadas a universalização do ensino fundamental.
2005	O Inep começa a coletar dados sobre cor e raça no Censo Escolar, marcando um avanço na inclusão de questões étnico-raciais na educação.
2007	Aprovação do Fundeb
2014	Estabelecimento do segundo Plano Nacional de Educação (PNE), com metas específicas para promover a igualdade racial na educação.
2017-2018	Aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que incorpora conteúdos específicos sobre a diversidade étnico-racial.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A presente tese analisa os mecanismos causais que explicam essas mudanças, considerando a fricção entre estrutura e agência nas mudanças institucionais, ao examinar tanto as condições estruturais quanto o papel dos atores na modulação dessas mudanças. Para tanto é utilizado o ACF, a ser explicitado no próximo capítulo, que permite integrar variáveis internas,

como o papel dos mediadores de políticas públicas, o papel das crenças, a formação de coalizões, estratégias e aprendizados, e externas, como condições político institucionais, socioeconômicas e decisões políticas de outros subsistemas.

3 O QUADRO DE REFERÊNCIA DO ADVOCAY COALITION FRAMEWORK - ACF

As análises das dinâmicas institucionais nas políticas públicas, no campo da Ciência Política, foram realizadas historicamente com foco nas disputas por poder, a partir de variáveis relacionadas a recursos e valores/interesses que operam inseridos em um determinado regime político ou a partir de análises centradas em disputas acerca de validades de ‘teorias causais’ e de dados envolvendo variáveis críticas utilizadas nas escolhas das políticas.

O Século XX, sobretudo a partir dos anos 50, foi marcado por intensas mudanças: diminuição da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e de acesso à educação, em sociedades mais urbanizadas, interdependentes, tecnológicas, baseadas em economia mista, mas com o reconhecimento da importância do Estado. Outros temas como racismo, desigualdades de gênero e mudanças climáticas, passaram a integrar as agendas políticas de forma contínua. A complexidade dos temas, problemas e soluções possíveis na sociedade contemporânea gerou pressões, induzindo à especialização, inclusive em relação às políticas públicas. Como resultado foram constituídas comunidades de políticas públicas, especializadas em determinados setores e temas, formando subsistemas com relativa autonomia. As novas configurações pressionaram para a revisão dos modelos de análise de processos decisórios de políticas públicas, gerando um *pool* de novas propostas.

Uma delas é o neoinstitucionalismo histórico, tendo como expoentes as teorias de dependência de trajetória (*path dependence*) e conjuntura crítica, que parte da premissa de maior tendência a estabilidade e inércia das instituições e, portanto, de que as mudanças estariam mais relacionadas a choques exógenos. Essa abordagem parte da premissa que as possibilidades de mudanças institucionais são limitadas, uma vez que condicionadas pelo histórico institucional, constringendo a atuação dos agentes públicos a partir de padrões de comportamento que são de difícil reversão (*lock in*), e voltadas a retroalimentação positiva - *feedback positivo*, gerando trajetórias de desenvolvimento institucional que tendem a estabilidade (Mahoney, 2002; Menicucci, 2007; Pierson, 2004; Rezende, 2012). Por outro lado, se na análise se verificar que houve mudanças mais radicais de trajetórias na política, gerando novos legados, o período seria configurado como ‘conjuntura crítica’ (Collier; Collier, 1991). Somente nesses períodos os atores, enquanto agentes institucionais, teriam um papel central e ativo nas mudanças possíveis, geradas a partir da disputa de coalizões, podendo levar a um novo padrão estrutural das políticas. A verificação das mudanças normativas, da configuração de financiamento, na regulação, dos aspectos organizacionais, nos arranjos e instrumentos e na provisão dos serviços públicos são aspectos centrais nestas análises, incorporando a identificação dos eventos entrelaçados no longo prazo.

A perspectiva de mudança institucional gradual complementa a análise histórico-institucional, a partir da Teoria da mudança gradual. Ao analisar as mudanças institucionais que ocorrem ao longo do tempo, independente de conjunturas críticas, é possível identificar os agentes e as mudanças de maneira mais dinâmica. Para essa abordagem, as mudanças das instituições devem ser observadas não a partir de grandes rupturas x tendência a estabilidade apenas, mas também a partir de fatores endógenos, de maneira gradual, incremental, proporcionadas pela interação constante entre contextos políticos e os desenhos das políticas, e as possibilidades de atuações estratégicas dos diferentes tipos de agentes de mudanças nesses processos. As condicionantes de mudanças estariam relacionadas, assim, ao forte ou fraco veto político a mudanças, conjugado com maior ou menor ambiguidade das instituições / nas suas normas e regras, levando a determinadas estratégias de atuação por parte dos agentes que tentam incidir sobre as políticas públicas específicas: insurgentes, subversivos, simbióticos (mutualistas ou parasitários) ou oportunistas. Como resultado, as configurações de mudanças se diferenciam em: deslocamento, conversão, *layering* (camadas) e deriva (além de exaustão) (Thelen; Streeck, 2005; Mahoney & Thelen, 2009).

O argumento é de que as mudanças ocorrem exatamente quando o grau de ambiguidade típica das instituições e diante de conflitos distributivos, há espaço para interpretação das regras, debate e contestação por parte dos agentes, introduzindo possibilidades para mudanças endógenas, ou seja, para que os atores as implementem de outras maneiras. Tal ambiguidade não está associada a meras formalizações, mas a implantação das regras, baseada na observação de valores, crenças, preferências e identidade dos agentes, gerando padrões típicos de coalizão condicionados pelos contextos políticos que dão condições para que, em arenas de conflitos políticos, possam se estruturar os processos de mudança institucional.

Dada a necessidade de observar processos contínuos exógenos e endógenos para a compreensão das mudanças institucionais, a agência passa ter importância central, com uma inversão na lógica que trata das mudanças como exceções, em que haveria sempre maior tendência a estabilidade (Rezende, 2012). Nesse sentido, também a teoria de mudança gradual apresenta algumas limitações, pois o olhar para as mudanças considera mais uma relação entre estrutura (condicionante de atuação) e ação, limitando a compreensão dos atores e suas motivações específicas, suas trajetórias e múltiplas interpretações, estratégias e interesses (Abers & Keck, 2017; Rezende, 2012)

Nessas abordagens, a complexidade de atores, recursos e relações estabelecidas, ou seja, a heterogeneidade nos ambientes institucionais, em função desses diversos fatores, se contrapõe

a uma simples caracterização de tendência ao isomorfismo institucional, associado ao denominado neoinstitucionalismo sociológico (DiMaggio; Powell, 1983).

A partir das análises sobre as complexas interações entre atores e sua agência é possível trazer uma lente de aumento na compreensão mais orgânica dos processos de mudanças institucionais. Assim, as abordagens que partem do conceito de ideias em ação, a análise dos laços (forte e fracos) estabelecidos, das alianças e coalizões estratégicas, permitem uma melhor compreensão das dinâmicas de decisões e mudanças possíveis, possibilitando a visualização dos diversos atores, em termos de acesso a recursos (materiais, simbólicos, informações) e poder de decisão mas, também ,a possibilidade de recriação dessas configurações (Marques, 2006). Nessa perspectiva, alguns autores priorizam a formação de redes estáveis ao longo do tempo, tendo como pressupostos o capital social, os recursos adquiridos, sejam materiais ou simbólicos, dos agentes (Lin, 2001), enquanto outros focam na identificação micro dinâmica das redes de atores, a partir das interações cotidianas entre os mesmos (Emirbayer & Goodwin, 1994; Marques, 2006).

Nessa linha, para a compreensão mais qualificada das motivações e interações em redes estabelecidas entre os atores, outra camada de análise é central: o papel das ideias. As mudanças analisadas, para além de interesses de grupos, permitem superar de maneira ainda mais acentuada a tendência a explicações focadas no equilíbrio institucional, centrados em análises macro das instituições. As possibilidades de mudanças lentas, passíveis de ocorrerem a qualquer momento, estão mais presentes nessa abordagem, a partir do dinamismo da circulação de ideias traduzidas em discursos e narrativas nas redes de atores, que terão maior ou menor efeito a partir de outros fatores, tais como público, momento e formato, mobilizando e sendo mobilizada pelas organizações até chegar nas instituições (Abers & Keck, 2017; Berk & Galvan, 2009; Blyth, 2001; Schmidt, 2008).

Uma referência que busca integrar os dois focos de pesquisas centrais da Ciência Política, ou seja, as preocupações tradicionais com recursos e valores/interesses políticos, por um lado, e o papel que os eventos externos impõem, por outro, é o *Advocacy Coalition Framework* – ACF. O uso do ACF tem sido crescente em pesquisas, dissertações e teses nas últimas décadas, tanto em sua forma ‘pura’, como combinada, atestando sua capacidade analítica, ao propiciar referências que integram variáveis exógenas e endógenas (Weible; Ingold, 2018).

A escolha do ACF como abordagem analítica do caso resultou da participação da autora, desde 2021, no Grupo de Pesquisa em Instituições e Políticas Públicas (GIPP), ligado aos cursos de Ciência Política e Administração Pública da Universidade de Brasília, que vem se

debruçando sobre marcos analíticos voltados à compreensão das mudanças nas políticas públicas, bem como a expertise específica do grupo conforme alguns modelos de análise, como o ACF.

O ACF traz pelo menos três contribuições importantes para a análise de políticas públicas:

- toma o conceito de subsistemas de políticas como base para desenvolver uma teoria de mudança integrando o sistema político mais amplo e as coalizões de defesa como as unidades-chave da estrutura interna;
- avança na compreensão da natureza dos sistemas de crenças da elite, ou seja, nas percepções de relações causais, expandindo o foco tradicional dos cientistas políticos para além de elementos normativos, propondo uma tripla estrutura de crenças (*deep core, policy core e secondary core*);
- foca na aprendizagem orientada para políticas, para além da natureza partidária e dos limites cognitivos de racionalidade nos debates, demonstrando incentivos existentes a aprendizados sobre a magnitude dos problemas, os fatores que os afetam e as consequências das alternativas políticas, associados a recursos e fóruns de comunicação.

Nesse sentido, o argumento da referência é o de que as mudanças nas políticas públicas devem ser analisadas como ‘flutuações no sistema de crenças dominantes’ (incorporado na política pública), considerando a ‘função esclarecedora da pesquisa nas políticas públicas’. Para o ACF, as mudanças geralmente ocorrem nos núcleos de crenças secundárias e somente ocorrerão nos núcleos de crenças das políticas públicas como resultado de ‘parâmetros sistêmicos não cognitivos’ (Sabatier, 1988).

O texto seminal com a proposta de uma nova referência de análise das políticas públicas, embasado nas coalizões de defesa – ACF, intitulado ‘*Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*’, foi lançado em 1988 por Paul Sabatier, buscando operacionalizar as variáveis endógenas e exógenas na interação entre estruturas e agências (Sabatier, 1988). A partir do conjunto de teorias e análises desenvolvidas até então, sobretudo no âmbito da ciência política, com especial atenção ao trabalho de Hecló (1974 *apud* SABATIER, 1988), Sabatier buscou sistematizar, agregar e operacionalizar outras variáveis explicativas para as mudanças nas políticas públicas, para além de fatores ‘macro’, ou seja, para além das explicações relacionadas a regimes de governo mais ou menos democráticos, sistemas políticos (eleitorais), questões macroeconômicas ou sociais.

Segundo Sabatier (1988), as abordagens de Heclo (1974 *apud* SABATIER, 1988) sinalizam a importância do papel de atores específicos como variáveis explicativas das mudanças, a exemplo de especialistas em determinados temas de políticas públicas e seus processos de interação e aprendizagem ao longo do tempo, incluindo as estratégias utilizadas para interferir nos processos decisórios.

Dessa forma, as mudanças são abordadas incluindo: a) tanto as perspectivas sociais, econômicas e políticas de larga escala; b) como as interações estratégicas de indivíduos nas comunidades de políticas públicas, em disputas por poder e em esforços de maior conhecimento para a abordagem dos problemas e soluções. Sabatier (1988) reconhece, no modelo de coalizões de defesa, a tentativa de operacionalizar as percepções de Heclo (1974 *apud* SABATIER, 1988) em um quadro conceitual claro que subsidie as pesquisas empíricas, incluindo o papel das elites políticas nos subsistemas de políticas, associadas às mudanças em condições socioeconômicas e políticas de um país, passando pelos efeitos de aprendizagem que as interações de determinados atores provocam, gerando mudanças nas políticas públicas. Por outro lado, Sabatier (1988) marca a diferenciação a Heclo (1974 *apud* SABATIER, 1988), enfatizando de maneira mais proeminente o papel das crenças/ideias e a dinâmica da aprendizagem orientada para as políticas públicas.

Para tanto, o eixo central da referência analítica proposta – ACF, é a concepção de sistemas de crenças, que baliza dos processos de interação, formação de coalizões, aprendizagens e mudanças. Resumidamente, as variáveis consideradas pelo ACF, proposto originalmente por Sabatier (1988), associados a uma ampla diversidade de autores da ciência política, estão relacionadas a:

- a) **Estruturas internas** – origens dos subsistemas; limites do subsistema; crenças; coalizões e empreendedores políticos; coalizões dominantes e minoritárias; e,
- b) **Estruturas externas** – divididas em quatro fatores mais estáveis e três fatores mais dinâmicos.

Em relação, especificamente, às limitações e oportunidades de mudanças nas políticas públicas, a partir da alteração gradual dos sistemas de crenças, essas estariam associadas às seguintes variáveis de interação: aprendizagem orientada às políticas públicas; ambiguidade de experiências; papel da análise das informações sobre as políticas públicas no processo de aprendizagem; condições que conduzem à aprendizagem orientada.

Dessa forma, algumas premissas foram postuladas para o ACF, a partir do acúmulo teórico e empírico nos estudos de políticas públicas, até o final da década de 1980 (Sabatier, 1988):

- 1) As mudanças nas políticas públicas deveriam ser observadas levando em consideração uma perspectiva temporal de pelo menos uma década;
- 2) A unidade de análise mais promissora para observar mudanças institucionais/ em políticas públicas seria observar os subsistemas de políticas públicas ao longo do tempo (interação entre diversidade de atores com interesses em determinada área de política pública);
- 3) A compreensão de que as políticas públicas (ou programas governamentais) serão redesenhadas em alinhamento aos sistemas de crenças, quer dizer, ao conjunto de valores que irão priorizar determinadas questões causais para a resolução de problemas.

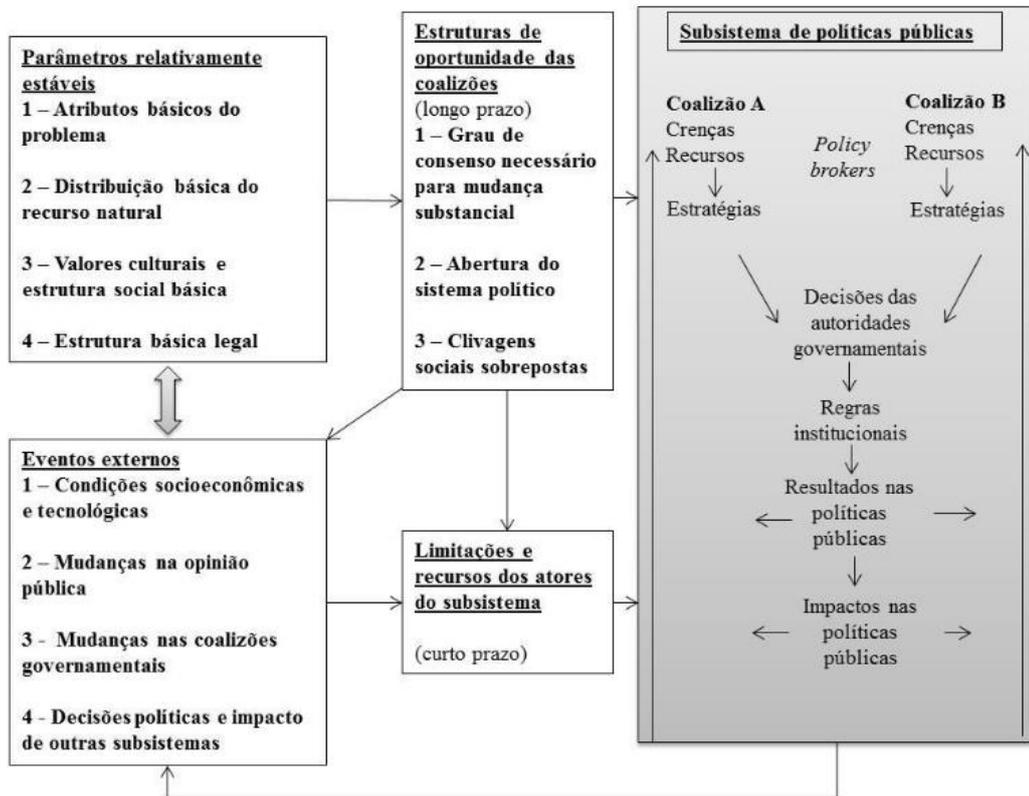
O argumento sobre a temporalidade de cobertura dos casos a serem estudados se baseou no acúmulo de estudos até então, identificando o tempo necessário entre as mudanças nas crenças e seus efeitos nas mudanças das políticas públicas, tanto da literatura sobre percepções e mudanças como na literatura de implementação de políticas públicas (ciclo completo). A utilização de temporalidade menor poderia comprometer a pesquisa, enviesando as conclusões, ora para a identificação errônea do sucesso com mudanças em políticas que teriam sido revisadas em seguida, deixando de existir, ora para o oposto, identificação de extinção de políticas que poderiam apenas ter se enfraquecido durante o período de análise.

A segunda premissa, que trata da delimitação da unidade de análise, é o grande promissor do ACF, uma vez que permite identificar o mosaico de configuração das políticas públicas, seja intra ou entre setores, bem como entre níveis federativos. A questão central subjacente à identificação de subsistemas é a compreensão do alargamento da noção de 'triângulo de ferro', que limita os processos decisórios à interação apenas entre a cúpula de algumas agências de governo, comitês legislativos e grupos de interesse.

A terceira premissa também permite melhor compreensão dos mecanismos causais subjacentes aos objetivos e meios escolhidos na produção de determinadas políticas públicas. Ao conceitualizar as crenças (e formação de coalizões consequentes) como pano de fundo essencial às movimentações nas tomadas de decisões, torna-se exequível avançar na análise mais complexa e completa dos atores e processos de influência.

Abaixo consta a última sistematização da operacionalização do ACF, em formato de diagrama.

Diagrama 1 — Diagrama do Advocacy Coalition Framework – ACF



Fonte: Chaves (2021, p.18).

A seguir são apresentadas, em linhas gerais, cada uma das categorias de análise do ACF, identificadas acima, de forma a avaliar as categorias operacionalizáveis utilizadas na pesquisa.

3.1 ESTRUTURAS EXTERNAS

As estruturas externas se referem aos aspectos do sistema social, político-legal e econômico que interferem na formulação das políticas públicas em qualquer sistema político ou subsistema de políticas públicas. Entretanto, Sabatier (1988) traz uma diferenciação entre fatores externos mais estáveis e aqueles mais dinâmicos.

3.1.1 Parâmetros relativamente estáveis

Os parâmetros estáveis são os eventos mais perenes, que mudam no longo prazo, dificilmente serão objeto de comportamentos estratégicos por parte dos atores, mas influenciarão as crenças e recursos dos atores do subsistema. São classificados em:

- a) **Atributos básicos do problema** – trata da identificação de que determinados aspectos da convivência em sociedade são questões a serem abordadas por políticas públicas, ou seja, problematizadas e que as soluções passam pela necessidade da intervenção estatal;
- b) **Distribuição básica do recurso natural** – a territorialidade e a riqueza dos recursos naturais de um país afetam fortemente as possibilidades de riqueza global dele, por meio de maior leque de possibilidades à economia, diversidade cultural e, portanto, viabilidade de várias opções no campo das políticas públicas;
- c) **Valores culturais e estrutura social básica**– neste campo são considerados os valores que permeiam os diversos grupos em uma sociedade, calcados em sua trajetória histórica e sociocultural, bem como sua demografia. Esses demoram mais de uma década para modificação, do ponto de vista estrutural;
- d) **Estrutura básica legal** – as normas legais no nível Constitucional também seriam mais resistentes às mudanças. A velocidade para a alteração de normas infraconstitucionais seria inversamente proporcional ao seu *status* de generalidade e ‘hierarquia’.

3.1.2 Eventos externos

Outros fatores externos ao subsistema de políticas apresentam maior dinamismo, em termos de possibilidades de mudanças, com temporalidade mais curta, impondo-se enquanto possibilidades de aprendizagem e antecipação por parte dos atores do subsistema, em consonância com suas crenças e interesses:

- a) **Condições socioeconômicas e tecnológicas** – as flutuações da situação econômica de um país, em um *continuum* entre recessão e crescimento, alterações no comércio exterior, ocasionadas por conflitos entre países ou blocos ou questões de saúde pública podem afetar um determinado subsistema;
- b) **Mudanças na opinião pública** – particularmente em relação a prioridades de gastos/investimentos governamentais e a relativa gravidade de vários problemas;
- c) **Mudanças nas coalizões governamentais** – as mudanças no poder executivo e legislativo de um país, ocasionadas pelas eleições, podem alterar substancialmente a

posição das coalizões, invertendo a determinação da coalizão dominante e minoritária;

- d) **Decisões políticas e impactos de outros subsistemas** – decisões e impactos advindos de atores de outros setores de políticas públicas seriam, dentre os eventos dinâmicos, aqueles com maior impacto nos subsistemas específicos sob análise.

Na versão mais recente do ACF, a opinião pública é tomada como variável exógena e endógena. Ela continua na lista de elementos externos e, internamente ao subsistema, consta como recurso das coalizões e alvo da atuação desses grupos e, ainda, como alavanca potencial de mudanças em face de choques internos (Sabatier; Weible, 2007, p. 203).

As referências básicas, ilustradas no diagrama, abordam o ambiente externo, dividindo-o em parâmetros relativamente estáveis e eventos externos de um lado, e o subsistema de políticas públicas de outro. Na intermediação entre os eventos externos e o subsistema destacam-se as estruturas de oportunidade das coalizões no longo prazo, envolvendo: o grau de consenso necessário para mudanças políticas substanciais; a abertura do sistema político; e as clivagens sociais. E, no curto prazo, as limitações e recursos dos atores desse subsistema.

3.2 ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES, LIMITAÇÕES E RECURSOS

A inclusão das estruturas de oportunidade no diagrama do ACF foi produto da necessidade de considerar diferentes configurações políticas, além da realidade estadunidense. Surgiu em resposta às críticas que acusavam o ACF de estar excessivamente alinhado com a política dos Estados Unidos. Agora, é reconhecido que configurações políticas variadas, como pluralistas, corporativistas ou autoritárias, influenciam de maneira distinta o processo de formulação de políticas nos subsistemas. No topo do diagrama, são representadas as estruturas de oportunidade de longo prazo que as coalizões podem explorar para promover mudanças políticas, levando em conta a necessidade de consenso, a abertura do sistema político e as segmentações sociais sobrepostas (Sabatier; Weible, 2007).

Cada sistema político pode configurar uma estrutura de oportunidades que influencia como as coalizões moldam políticas. Nesse sentido, o grau de abertura do sistema político, consideraria duas variáveis: 1) o número de etapas necessárias para que uma decisão seja bem-sucedida; e 2) o nível de acesso a cada uma dessas etapas. Diferentes sistemas políticos podem criar diversas arenas decisórias, com níveis variados de abertura para as coalizões (Sabatier; Weible, 2007).

Por sua vez, o conceito de "segmentação social" tem suas raízes nas ideias behavioristas introduzidas nos estudos de políticas a partir dos anos 1950. Refere-se ao impacto das segmentações sociais nas escolhas de voto. Essa variável combina estímulos fundamentais de cada indivíduo, como raça, religião, classe econômica e formação familiar. Algumas segmentações podem se sobrepor, reduzindo disparidades e heterogeneidades. Essas sobreposições podem criar oportunidades para as coalizões influenciarem certos grupos sociais e políticos com suas crenças, tornando-as menos diversificadas nesses contextos.

Coalizões que aproveitam essas oportunidades podem ganhar influência no subsistema político em que atuam. O segundo conjunto no diagrama abrange os constrangimentos de curto prazo e recursos dos atores do subsistema. Esse conjunto é influenciado tanto por eventos externos dinâmicos quanto pelas estruturas de oportunidade de longo prazo das coalizões. Ele representa os obstáculos e recursos disponíveis para as ações das coalizões (Sabatier; Weible, 2007).

Araujo (2013) e Andrade (2020) destacam que a produção de políticas públicas por um subsistema também impacta outros subsistemas, condições socioeconômicas e diversos fatores em diferentes níveis, evidenciando a interconexão presente na teoria de sistemas aplicada a organizações, especialmente nos modelos de sistemas abertos. As estruturas de oportunidade das coalizões conectam os parâmetros relativamente estáveis do sistema ao processo de formulação de políticas dentro do subsistema. Esses elementos influenciam o subsistema de políticas públicas, que, por sua vez, também exerce influência sobre os fatores relativamente estáveis, eventos externos, estrutura de oportunidade das coalizões e os recursos e limitações dos atores do subsistema. Essa perspectiva toma o ACF de forma mais dinâmica e interativa, com uma retroalimentação contínua entre o subsistema e os eventos externos.

Resumindo, as estruturas externas, como aspectos sociais, político-legais e econômicos, influenciam a formulação de políticas públicas e são divididas em fatores estáveis e dinâmicos. Parâmetros relativamente estáveis, como atributos básicos, recursos naturais, valores culturais e estrutura jurídica, mudam lentamente e afetam as crenças e recursos dos atores do subsistema. Eventos dinâmicos, como mudanças socioeconômicas, coalizões de governo e decisões de outros subsistemas, são mais mutáveis e oferecem oportunidades de aprendizado. No ACF, as estruturas de oportunidade de longo prazo das coalizões, envolvendo consenso, abertura política e clivagens sociais, atuam entre eventos externos e o subsistema, enquanto limitações e recursos dos atores são cruciais a curto prazo. Essas estruturas foram incluídas no ACF para considerar diferentes configurações políticas. Destaca-se que a produção de políticas públicas por um subsistema impacta outros subsistemas bem como condições socioeconômicas, com uma

retroalimentação contínua entre o subsistema e eventos externos, que, entretanto, deve ser observado com parcimônia.

3.3 ESTRUTURA INTERNA

A utilização do conceito de subsistemas como referência analítica, em estudos sobre políticas públicas, teria surgido pela necessidade de ampliar as abordagens para além do papel do 'triângulo de ferro' nos processos decisórios, segundo Sabatier (1988). As subseções seguintes se debruçam sobre o aprofundamento da dinâmica interna aos subsistemas, incluindo sua definição, e estão divididas nos seguintes tópicos: origens de um subsistema; delimitação dos seus limites; atores; formação de coalizões; crenças; aprendizados; e, mudanças.

3.3.1 Origens dos subsistemas

Subsistema é um termo que descreve a identificação espacial ou de um setor em um país em que as questões de políticas públicas são tratadas, como formulação, implementação e retroalimentação. Tem como foco substantivo determinadas políticas públicas e seu escopo geográfico que pode ser municipal, estadual ou federal, no caso de países federalistas. Os subsistemas estão inseridos em sistemas políticos mais amplos de um país, marcados, por exemplo, pela Constituição Federal e, por isso, sendo identificados como subsistemas.

Novos subsistemas surgem, sobretudo quando há uma insatisfação sobre um determinado problema na sociedade, seja por negligência seja pela forma em que este é abordado pelos subsistemas já existentes ou por rupturas dentro de um subsistema já existente, por parte de uma coalizão minoritária. Ou ainda, cria-se um subsistema a partir de um subconjunto que se torna grande e especializado o suficiente, oriundo de uma coalizão dominante (Weible; Ingold, 2018). Com relação à presente tese, por exemplo, a identificação da existência de um único subsistema de educação básica pode resultar, ao longo da pesquisa, na descoberta de um número maior de subsistemas específicos, como um 'subsistema de educação infantil' ou um 'subsistema de diversidade'.

Quadro 1 — Comparação entre sistema político e subsistemas de políticas públicas

Abrangência	Sistema Político	Subsistema de Políticas Públicas
Território	Todo o país pode incluir um subconjunto de um país em governo de sistema federalista	Subconjunto de um país ou o país inteiro
Foco Substantivo/tópico	Não é requerido	Requerido
Limites jurisdicionais formais	Sim	Não
Atado a um sistema político ou outro subsistema	Sim, em governos com sistemas federalistas, mas Não, em governos com sistemas unitários	Sim

Fonte: Tradução da autora a partir de Weible e Ingold (2018).

Logo, os limites do subsistema serão capturados não apenas por aqueles que compõem a rede de contatos e interações permanentes, mas deve ser observada também, cuidadosamente, a presença de outros atores relevantes ao subsistema, identificados a partir das trocas de informações. Muitas vezes o limite de um subsistema, portanto, pode ter dificuldades em ser delimitado, uma vez que estes entram em confluência com outros subsistemas (Sabatier, 1988; Weible; Ingold, 2018).

3.3.2 Sistemas de crenças orientados para políticas

Em sua concepção dos sistemas de crenças de indivíduos e coletividades, o ACF parte de três pontos básicos: os atores pesam o custo-benefício sobre a sua atuação; a racionalidade é limitada; os sistemas de crenças são complexos e consistentes com as áreas de políticas públicas de interesse (Sabatier, 1988). No desenvolvimento da referência analítica, o conceito de crenças é central e é classificado em camadas, hierarquicamente:

- 1) *Deep core beliefs* – crenças normativas/fundamentais;
- 2) *Policy core beliefs* – são as crenças relacionadas a determinados setores e políticas públicas específicas;
- 3) *Secondary core beliefs* – essas são as crenças secundárias, as instrumentais, em relação aos meios para alcançar os objetivos das políticas públicas.

A premissa básica para identificar a existência de coalizões nos subsistemas de políticas públicas, portanto, são: 1) a existência de compartilhamento de crenças similares em relação às políticas públicas em questão; e 2) engajamento, em um nível nada trivial, de coordenação (Weible *et al.*, 2011).

Quadro 2 — Sistemas de crença e coordenação

		Definição	Exemplos
Três camadas de sistemas de crenças	<i>Deep core beliefs</i> – Núcleo de crenças profundas	Orientações normativas fundamentais	Ideologias políticas Valores normativos (e.g. crenças religiosas) Identidades Orientações culturais Prioridades básicas (e.g. liberdade x segurança) Visões da natureza humana
	<i>Policy core beliefs</i> – Núcleo de crenças em políticas públicas	Crenças normativas e empíricas relacionadas aos subsistemas de políticas públicas	Metas gerais para um subsistema de políticas públicas Posições sobre soluções gerais e instrumentos de políticas públicas Severidade do problema e causa Papel do governo em questões do subsistema (e.g. estado x mercado)
	<i>Secondary core beliefs</i> – Núcleo de crenças secundárias	Crenças instrumentais ou crenças sobre um subconjunto de um subsistema de políticas públicas	Meios instrumentais para alcançar finalidades das políticas públicas (ou metas) Peso relativo de vários mecanismos causais de problemas Soluções e problemas associados com parte do subsistema de política pública
Dois formas de Coordenação	Coordenação Forte	Atividades acordadas e reconhecidas pelos atores da coalizão	Formulação e implementação de um plano comum Recursos compartilhados
	Coordenação Fraca	Atividades que estão em sincronia para alcançar um objetivo comum, mas não estão acordadas em conjunto	Monitoramento do uso dos recursos e implementação de estratégias e alteração de acordos de comportamento Compreensão das posições e nichos dos aliados e comportamentos de forma complementar.

Fonte: Tradução da autora a partir de Weible e Ingold (2018).

3.3.3 Coalizões e outras formas de associações políticas

Uma argumentação central, resultado da análise de estudos que utilizaram o ACF ao longo dos últimos 30 anos, se refere à diferenciação essencial entre o conceito de coalizões de defesa e os conceitos de grupos de interesse, movimentos sociais, comunidades epistêmicas, partidos políticos e ‘coalizões de conveniência’ (Weible; Ingold, 2018). Coalizões de defesa são grupos de pessoas e, normalmente, de organizações às quais pertencem, que se unem por identidades no que concerne à visão de mundo e, conseqüentemente, a crenças, que, por sua vez, geram ideologias ou interesses materiais, desdobrando-se nas formas em que se identificam as políticas públicas de diversos setores, e como estas deveriam ser modeladas. A formação de coalizões é materializada quando são estabelecidos acordos pertinentes a: atributos de problemas identificados; soluções para as políticas públicas; instrumentos de políticas públicas; e, nível de intervenção governamental, com a seguinte fórmula básica de formação de coalizões: $C = AP + SPP + IPP + IG$.

Um aspecto central das coalizões, identificado pela aplicação do ACF, é o tipo de coordenação interna:

- Coordenação forte – comportamento político planejado, conhecido; e
- Coordenação fraca – comportamento sem planejamento consciente.

Outra força motriz é a percepção de ameaça pela coalizão associada, identificada em quatro categorias que variam no tempo (crônicas ou esporádicas) e nos efeitos (formação e/ou manutenção de coalizão): choque ou evento relativos ao subsistema; ameaças crônicas; *spillover* dos problemas e soluções; mudanças nos valores societais.

Quadro 3 — Categorias para formação ou manutenção de uma coalizão

		Descrição	Temporalidade	Formação ou manutenção
Categorias de ameaça	Eventos (choques)	Abrange uma variedade de fenômenos marcados por mudanças repentinas com potencial perigo	Repentina	Formação e manutenção de coalizão
	Ameaças crônicas	Constantes ameaças de posicionamentos em um subsistema, sobretudo quanto às orientações normativas da coalizão rival	Duradoura	Manutenção da coalizão
Categorias de ameaça	Transbordamento de problemas ou soluções entre subsistemas de políticas públicas	Externalidades negativas de problemas e soluções associadas com questões de políticas que afetam outro subsistema ou pessoas não mobilizadas previamente dentro de um território ou subsistema	Curto prazo	Formação e manutenção de coalizão
	Mudanças na orientação dos valores sociais	Mudanças nos valores sociais acompanhando mudanças nas condições socioeconômicas e culturais	Esporádico e no longo prazo	Formação de coalizão

Fonte: Tradução da autora Weible e Ingold (2018).

Em conjunto com as variáveis acima, os recursos se configuram enquanto variável importante para a compreensão da movimentação dos atores em um subsistema de políticas públicas, dentro ou fora de coalizões, tanto os materiais quanto os simbólicos. Com isso, a capacidade de influência está associada a posições ocupadas pelos atores e coalizões, em correlação direta com os recursos, classificados como recursos financeiros, número de apoiadores, autoridade legal, opinião pública, habilidade de liderança, informação (Weible *et al.*, 2011).

3.3.4 Atores

Uma contribuição central do ACF é a importância do olhar abrangente e completo sobre os atores partícipes das políticas públicas, para além do triângulo de ferro, suprindo a lacuna de lidar com a maior complexidade de como as políticas são produzidas e implementadas. A superação da análise de produção de políticas por atores, individualmente, identificando as complexas interações entre organizações e atores, permite análises mais fidedignas, uma vez que inclui analistas de uma área específica, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, acadêmicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político administrativo e de governo, entre outros.

Os atores desempenham papéis e ocupam posições nas organizações e subsistemas de políticas públicas e têm agência, ou seja, realizam escolhas nas tomadas de decisão quando ocupam essas posições e podem assumir papéis diferenciados nas coalizões como: principal, auxiliar; mediadores – *policy broker*; empreendedores – *policy entrepreneur*; e cidadão geral (Weible; Ingold, 2018).

Os *policy brokers* são atores conectados a indivíduos de coalizões competitivas e atuam como negociadores de soluções entre essas coalizões, facilitando compromissos para as políticas públicas. Eles são geralmente associados a agências governamentais. Em contraste, os *policy entrepreneurs*, ou empreendedores de políticas públicas, são desenvolvedores de ideias e soluções que mobilizam estrategicamente apoio para suas propostas. Esses atores podem ser identificados dentro da tríade societal, que se divide em esfera pública, Estado e setor privado (Weible; Ingold, 2018).

O conceito de coalizões de defesa é, portanto, bastante útil para a compreensão dessas complexas redes de interações, estruturando as decisões e processos de implementação das políticas públicas, além da compreensão das dimensões ideológicas nos processos de participação voltados a tomadas de decisões. Em subsistemas quiescentes pode haver apenas uma única coalizão, mas, em geral, a estimativa seria a existência de duas a quatro coalizões importantes (Weible; Ingold, 2018).

Alguns autores, que têm se debruçado sobre o estudo de políticas públicas de educação básica no Brasil, identificam as coalizões como atores fundamentais para análises de agência (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017).

Quadro 4 — Categorias de atores e seus atributos em relação às coalizões de defesa

Atores/Atributos	Descrição	Centralidade na rede de coalizão de defesa	Constância de associação com a coalizão
Atores principais da coalizão	Indivíduos ou organizações que são estáveis na sua coalizão de afiliação	Central	Maior tendência à afiliação constante a uma coalizão ao longo do tempo
Atores auxiliares da coalizão	Indivíduos ou organizações que não são estáveis na sua coalizão de afiliação, mas compartilham algumas das metas gerais da coalizão	Periférica	Maior tendência à afiliação esporádica, por episódio ou conflito
<i>Policy Brokers</i>	Um ou mais indivíduos ou organizações nos quais o objetivo primário é o consenso ou a mitigação de conflito	Central entre as coalizões ou periférica a uma coalizão	Maior tendência à afiliação constante a um subsistema
<i>Policy entrepreneurs</i>	Um ou mais indivíduos ou organizações nos quais o objetivo primário é defender e emplacar uma ideia particular de política pública	Central	Pode ser os dois, afiliação constante ou esporádica junto a uma coalizão
Cidadãos em geral	Pessoas interessadas em ou afetadas por assuntos de um subsistema, mas que não participam regularmente na política ou nas questões da política pública	Não são membros das coalizões, mas, sim, vistos como recursos ou apoio/fundação para as coalizões	Mobilizados ocasionalmente para formas de ação política convencionais ou não convencionais

Fonte: Tradução da autora a partir de Weible e Ingold (2018).

Em resumo, o conceito de subsistemas em políticas públicas surgiu para expandir as abordagens além do 'triângulo de ferro'. Definidos espacialmente ou setorialmente, os subsistemas tratam da formulação, implementação e retroalimentação de políticas em diferentes níveis governamentais, surgindo por insatisfação com abordagens existentes ou rupturas internas. A análise dos subsistemas envolve origens, limites, atores, formação de coalizões, crenças, aprendizados e mudanças. As crenças dos atores dividem-se em três níveis: *deep core beliefs*, *policy core beliefs* e *secondary core beliefs*. *Policy brokers* facilitam compromissos entre coalizões, enquanto *policy entrepreneurs* mobilizam apoio para novas ideias.

3.4 APRENDIZADO ORIENTADO A POLÍTICAS PÚBLICAS

Sabatier (1988), em seu texto original, aborda o aprendizado no ACF de maneira extensa, dividindo a explicação dos seus processos a partir dos seguintes tópicos: assuntos variados no processo de aprendizado; resultados de experimentação; papel da análise/informação; e aprendizado intra e inter coalizões. A aprendizagem pode estar relacionada aos seguintes assuntos: melhorar a compreensão do estado das variáveis definidas como importantes por seu sistema de crenças; refinar a compreensão das relações lógicas causais internas a um sistema de crenças; identificação e resposta aos desafios do próprio sistema de crenças. Para o ACF, a experimentação de mecanismos diferenciados na implementação de uma política pública gera aprendizagem ao longo do tempo.

Com relação aos aspectos relacionados ao tipo de informação que gera aprendizagem, Sabatier (1988) destaca quatro pontos de partida que embasam essa ação: resposta a ameaças percebidas aos valores ou interesses centrais; alerta sobre situação que afeta seus interesses/valores; justificativa de posicionamento. O processo de aprendizagem, portanto, pode ocorrer dentro de um mesmo sistema de crenças e entre sistemas de crenças distintos, ou seja, entre coalizões distintas.

A aprendizagem dentro do mesmo sistema de crenças seria contínua pela interação constante e porque as variáveis implicadas e suas relações causais são consistentes com as crenças do *policy core*. Por outro lado, as aprendizagens orientadas para as políticas públicas entre sistemas de crenças distintas – inter coalizões – prescindem das seguintes condições (Sabatier, 1988):

- a) ‘Conflito informado’ – Duas ou mais coalizões envolvidas no subsistema devem ter informações disponíveis para argumentar em arenas de discussão e debates, sendo que os conflitos não podem ser entre as crenças do *policy core* das duas coalizões;
- b) ‘Fórum técnico’ – Essa condição para uma ‘análise informada’ seria a mais importante, pois se refere às arenas de interação das quais sairão os processos geradores de mudanças; e,
- c) ‘Tratabilidade analítica’ – Refere-se à importância de bons indicadores de desempenho e a facilidade de desenvolvimento de referências analíticas causais da política pública.

Os processos de aprendizagem orientada a políticas públicas se preocupam, portanto, com o acúmulo e o desenvolvimento, ao longo do tempo, de melhor compreensão das variáveis implicadas em determinado tema de política pública, a despeito da persistência dos conflitos

entre coalizões. O consenso é difícil, mas as negociações são possíveis, por meio de debates analíticos, refinando compreensões de causas e alternativas, que possibilitam as mudanças nas políticas públicas.

A aprendizagem, tanto intra como inter coalizões, é uma variável importante para a compreensão de mudanças de ‘médio alcance’ nas políticas públicas, bem como as demais variáveis propostas originalmente pelo ACF.

Portanto, para compreender as mudanças nas políticas públicas que integram um subsistema, essas devem ser observadas como resultado de dois processos: esforços das coalizões para traduzir seus *policy core* e *secondary core* dos sistemas de crenças em políticas públicas; e efeitos dos eventos externos, sistêmicos.

3.5 MUDANÇAS

A busca de uma coalizão pelo poder tem como objetivo traduzir suas crenças centrais em políticas públicas e esta não renunciará às mesmas para permanecer no poder, ou seja, a coalizão muda sua posição nas arenas de tomadas de decisão, mas não renuncia aos seus pressupostos (Henry *et al.*, 2022). No campo da análise das mudanças, duas variáveis centrais foram adicionadas no ACF, quais sejam, a identificação dessas enquanto marginais (*minor*) ou substantivas (*major*), contribuindo diretamente com os estudos sobre as variações na intensidade das mudanças institucionais, ao longo da trajetória, de incremental a pontuada. As mudanças são consideradas *major* quando afetam prioridades ou objetivos do subsistema, por meio das políticas sob análise, podendo estar relacionadas a mudanças nas crenças do *policy core*. Por outro lado, as *minor changes* se referem a mudanças nos meios para o alcance das prioridades e objetivos do subsistema, tal qual das políticas públicas em vigência, consequentemente. *Minor changes* estaria relacionada a mudanças no *secondary score* (Henry *et al.*, 2022).

3.6 DEVIL SHIFT E ANGEL SHIFT

Para compreender a percepção que divide as coalizões, entre aliados e oponentes, e funciona como barreira para aprendizagens, interferindo em mudanças nas políticas públicas, do mesmo modo, foi desenvolvido o conceito de *Devil Shift* (Sabatier, 1988). O conceito deriva de teorias que lidam com os conceitos de preconceitos intragrupos e com o equilíbrio ou dissonância cognitiva, da psicologia política. O *Devil Shift* se refere a uma tendência de os atores perceberem os adversários como mais fortes e "maus" do que realmente são, a partir da avaliação dos seus comportamentos, influência e crenças. Os oponentes cujas crenças são muito

diferentes — por exemplo, numa escala de conservadorismo — irão superestimar as crenças, comportamentos e influências dos seus adversários.

E as elites ou superestimam a influência dos seus oponentes ou percebem serem tão influentes como os outros membros da comunidade política. São ressaltados outros dois aspectos para a compreensão das causas que levam a percepção de ‘*devil shift*’ entre coalizões: o tipo de personalidade e o papel institucional de cada um. Nesse sentido, Sabatier (1988) argumenta, por exemplo, como os servidores públicos estariam menos dispostos a questionar a legitimidade das pessoas com crenças bastante diferentes, se comparados a políticos eleitos ou líderes de grupos de interesse. Por isso, muitas vezes atuam como *policy brokers*. O principal problema identificado quando se instala a crença de *devil shift* seria que, quanto mais se vê os adversários como malévolos e muito poderosos, maior seria a probabilidade de se utilizar medidas questionáveis para preservar os próprios interesses, destacado por Sabatier (1988) como uma das piores características de um ciclo de *feedback positivo*.

Um conceito com características opostas foi desenvolvido nos estudos do ACF e denominado *angel shift*, por Leach e Sabatier (2005 *apud* Gronow *et al.*, 2022), configurando a superestimação da virtuosidade e o poder dos aliados. Em artigo recente, (Gronow *et al.*, 2022) demonstraram que, provavelmente, o *devil shift* e o *angel shift* afetam os processos de tomadas de decisão política, na maioria dos países democráticos modernos. Os potenciais efeitos prejudiciais do *devil shift*, em particular na confiança política e na compreensão mútua, são problemas a serem considerados. Por sua vez, a associação entre o *devil shift* e o *angel shift* indica a necessidade de considerar a importância dos mediadores políticos, como ator chave não somente para as pesquisas, mas também para gestores, no sentido de se construir confiança e superação de impasses políticos, como um dos grandes desafios nas nossas democracias.

Quadro 5 — Síntese das principais categorias de análise da ACF

Macrocategorias	Categorias
Estrutura externa estável	Atributos básicos do problema Distribuição básica do recurso natural Valores culturais e estrutura social básica Estrutura básica legal
Estrutura externa dinâmica	Condições socioeconômicas e tecnológicas Mudanças nas coalizões governamentais Decisões políticas e impacto de outros subsistemas
Estrutura interna -Atores	Setor privado Grupos de interesse Ongs + privado Setor público Membros do sistema político administrativo e de governo Burocratas Políticos eleitos Esfera pública Ongs + movimentos sociais Institutos e Fundações Cidadãos Acadêmicos Think tanks Investigadores Jornalistas media
Estrutura interna -Crenças	<i>Deep core</i> <i>Policy core</i> <i>Secondary core</i>
Estrutura interna -Coalizões – formação e manutenção	Conciliação Atributos problemas /soluções pp + instrumentos/intervenção Coordenação forte x coordenação fraca
Estrutura interna – Recursos	Financeiros Autoridade legal Opinião pública Liderança Informação
Estrutura interna -Atores papéis	Atores principais da coalizão Atores auxiliares da coalizão <i>Policy brokers</i> <i>Policy entrepreneurs</i> Cidadãos em geral
Aprendizagem intra coalizões: melhorar estado das variáveis no sistema de crenças; relações lógicas causais internas; identificação e resposta aos desafios	Assuntos variados Resultados de experimentação Análise/informação: resposta a ameaças; alerta; justificativa de posicionamento
Aprendizado inter coalizões – acordos /negociações	Conflito informado Fórum técnico Tratabilidade analítica
Estrutura interna – Coalizões – Percepção, ameaças crônicas ou esporádicas e efeito: 1) choque ou evento; 2) ameaças crônicas; 3) spillover dos problemas e soluções; 4) mudanças nos valores societais	<i>Devil shift</i> <i>Angel shift</i>
Mudanças	Marginais (<i>minor</i>) – secondary core Substantivas (<i>major</i>) – policy core

Fonte: Elaboração da autora a partir de Gronow *et al.* (2022), Jann e Wegrich, (2007), Sabatier (1988, 1991) e Weible *et al.* (2011, 2020).

3.7 HIPÓTESES DO ACF

Como resultado da referência analítica do ACF foram desenvolvidas, inicialmente, nove hipóteses a serem testadas, que foram ampliadas, com o tempo, para doze, listadas a seguir (Weible; Ingold, 2018). Em negrito estão aquelas priorizadas na análise da presente tese.

Hipóteses da ACF sobre Coalizões:

H1 – Nas grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas maduras, quando as crenças do *policy core* estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável ao longo de um período de cerca de uma década.

H2 – Os atores dentro de uma coalizão de defesa mostrarão um consenso substantivo sobre questões relativas ao *policy core*, embora menores no que diz respeito ao *secondary core*.

H3 – Os atores (ou coalizões) renunciarão ao *secondary core* dos seus sistemas de crenças antes de reconhecerem as fraquezas do *policy core*.

H4 – Dentro de uma coalizão, as agências administrativas geralmente defenderão posições mais moderadas do que os seus aliados dos grupos de interesse.

H5 – Os atores dentro de *purposive groups* são mais limitados na sua expressão de crenças e posições, com relação às políticas públicas, do que os atores de grupos materiais.

Hipótese do ACF sobre Mudanças:

H6 – Perturbações significativas, externas ou internas ao subsistema, aprendizagem orientada para políticas públicas, acordo negociado ou a combinação destas é uma fonte necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos do *policy core* de uma política pública.

H7 – Os atributos básicos do *policy core* de uma política pública, em uma jurisdição específica, não serão significativamente revisados, desde que a coalizão de defesa que iniciou a política pública permaneça no poder dentro dessa jurisdição — exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

Hipóteses do ACF Sobre Aprendizado:

H8 – Aprendizado político (*policy-oriented learning*) entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Isso requer que: (1) cada um tenha os recursos técnicos para participar de tal debate, e (2) o conflito seja entre aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos centrais do

outro *policy core* ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças.

H9 – Aprendizado político (*policy-oriented learning*) através dos sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que seja: (1) prestigioso o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar e (2) dominado por normas profissionais.

H10 – Os problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais conducentes ao aprendizado político (*policy-oriented learning*) através dos sistemas de crença do que aqueles em que dados e teorias são geralmente qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes.

H11 – Os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios ao aprendizado político (*policy-oriented learning*) do que sistemas envolvendo sistemas puramente sociais ou políticos, porque, no primeiro, muitas das variáveis críticas não são elas mesmas as estratégias ativas e porque a experimentação controlada é mais exequível.

H12 – Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera a visão da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política pública, ao menos no curto prazo, ao alterar as visões dos agentes (*policy brokers*).

Os princípios gerais do argumento *devil shift* foram reduzidos às seguintes hipóteses, por Sabatier (1988):

H1DS – Os atores contestarão os motivos e/ou a razoabilidade dos seus oponentes, ao mesmo tempo em que se consideram pessoas razoáveis, agindo por preocupação com o bem-estar público.

H2DS – Os atores avaliarão o comportamento dos seus oponentes de forma mais dura do que a maioria dos membros da sua comunidade política, enquanto avaliam o seu próprio comportamento, em termos mais favoráveis.

H3DS – Os atores perceberão os seus opositores como sendo mais influentes e, eles próprios, como sendo menos influentes do que a maioria dos membros da sua comunidade política.

Ainda, presume-se que o grau de distorção de influência e de crenças variam com a distância ideológica. Em particular:

H4DS – A quantidade de distorção (*devil shift*) está correlacionada com a distância entre as suas crenças e as dos seus oponentes.

3.8 RESUMO DO CAPÍTULO

O ACF é, portanto, uma referência adequada para analisar as mudanças na educação básica nacional no Brasil, do ponto de vista da AERN. Para compreender as mudanças relacionadas à Lei nº 10.639/03, a coleta de dados raciais no Censo Escolar, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e a criação e extinção da SECADI, uma análise que integre variáveis internas e externas permite capturar a complexidade das políticas contemporâneas.

O ACF integra a análise de subsistemas, sistemas de crenças, coalizões e processos de aprendizagem e negociação, destacando o papel das ideias, dos recursos e das estratégias na promoção de mudanças tanto incrementais quanto profundas nas políticas públicas.

O conceito central de crenças é dividido hierarquicamente em:

1. **Deep core beliefs:** crenças normativas e fundamentais;
2. **Policy core beliefs:** crenças relacionadas a setores e políticas públicas específicas;
3. **Secondary core beliefs:** crenças secundárias e instrumentais sobre os meios de atingir os objetivos das políticas.

Para identificar coalizões em subsistemas de políticas públicas, são necessárias duas condições: compartilhamento de crenças similares sobre as políticas em questão e coordenação significativa entre os atores (Weible et al., 2011).

A abordagem enfatiza que as transformações ocorrem principalmente nos núcleos secundários das crenças das coalizões, enquanto mudanças mais profundas exigem perturbações significativas, como choques externos ou novas conjunturas políticas.

O ACF também incorpora o conceito de aprendizagem orientada para políticas, onde as coalizões, através de debates informados e processos técnicos, refinam suas percepções sobre os problemas e soluções políticas. A interação entre coalizões rivais, a partir de arenas de discussão e fóruns técnicos, facilita a negociação e adaptação de políticas ao longo do tempo. Além disso, o ACF traz uma dimensão importante ao reconhecer que as mudanças nas políticas

públicas não resultam apenas de fatores externos, mas também das estratégias dos atores dentro dos subsistemas, que utilizam recursos materiais e simbólicos para moldar a agenda política..

A abordagem dá centralidade, ainda, ao papel dos *policy brokers*. Esses atores desempenham um papel fundamental em contextos de disputa, atuando como mediadores entre coalizões rivais. O objetivo dos *policy brokers* é reduzir o conflito, facilitar compromissos e encontrar soluções que sejam aceitáveis para diferentes coalizões, mantendo a estabilidade no sistema de políticas públicas. Em contraste com os *policy entrepreneurs*, que buscam promover mudanças e introduzir novas ideias no sistema, os *policy brokers* atuam para garantir o consenso e a continuidade das políticas, geralmente associados a agências governamentais que têm interesse em minimizar o risco de grandes rupturas. Sua atuação é particularmente importante em momentos de "conjuntura crítica", quando uma mudança estrutural é iminente, ou em situações de intenso conflito intercoalizão.

Os *policy brokers* são, portanto, essenciais na dinâmica de mudança dentro do ACF, pois conseguem mitigar o efeito do *devil shift* — uma tendência das coalizões rivais perceberem seus oponentes como mais poderosos ou perigosos do que realmente são. Ao facilitar a negociação e a comunicação entre coalizões, os mediadores ajudam a promover a "aprendizagem orientada para políticas", um dos pilares do ACF, que permite que as coalizões adaptem suas estratégias e ajustem suas políticas em resposta a novas informações e contextos. Assim, os *policy brokers* desempenham um papel crucial na manutenção da estabilidade institucional e na introdução de mudanças incrementais, permitindo que as políticas evoluam sem a necessidade de grandes rupturas, enquanto facilitam o entendimento entre atores com sistemas de crenças muitas vezes antagônicos.

Para definir as categorias específicas do ACF a serem utilizadas na pesquisa, bem como seu desenho detalhado, foi necessário realizar uma revisão bibliográfica aprofundada sobre a AERN e sobre o ACF e atores na educação básica nacional, de forma a identificar lacunas e oportunidades, e direcionar a análise de forma adequada. Essa revisão é detalhada no capítulo a seguir.

4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Foram realizadas revisões de literatura em duas fases. Uma primeira voltada a pesquisas que trataram da AERN na educação básica nacional no período de 2003 a 2022. E uma segunda camada de revisão, como resultado da primeira, incluindo a definição da abordagem a ser utilizada na pesquisa, focada no ACF.

Para a primeira e segunda fase foi realizado amplo levantamento bibliográfico, no *Google Scholar*, tanto no campo ‘Título do artigo’ como nas ‘palavras-chave’¹⁴, utilizando uma série de descritores. Para a primeira fase foram utilizados os seguintes descritores: *mudanças_raça_negro_educacao_básica_MEC_Secadi*; *mudanças_agenda_racial_educacao_básica*; *mudança_equidade_racial_educacao_básica*; *causas_mudanças_raciais_educacao_básica_federal*; *raça_educacao_básica*; *base_nacional_curricular_comum*; *BNCC*; *PNE_raça_negro*; *Censo_escolar_raça_negro*. Para a segunda fase, foram utilizados os seguintes descritores: *educacao_coalizes*; *education_advocacy_coalition*.

Cada descritor gerou uma base de dados. Em todos foram excluídos documentos que não tratavam dos descritores utilizados, a partir da leitura transversal do título e resumo. Em seguida, foram filtrados, pelo título, aqueles que tratavam dos temas específicos. As bases dos diferentes descritores foram, então, unificadas em uma única base de dados para cada uma das fases, ou seja, em função dos temas: agenda racial na educação básica e coalizões na educação básica. A partir dessa base, foram identificadas as origens das publicações e repetição daquelas que haviam aparecido em mais de uma base. Em seguida foi considerado o ranqueamento de afinidade entre o descritor e o documento, fornecido pelo *software* de interface utilizado.

Com relação a primeira fase, foram priorizadas aquelas em periódicos de cursos classificados em A1 no sistema qualis CAPES, além de teses e dissertações, publicadas a partir de 2018, quando a BNCC ensino médio é aprovada, gerando em torno de 65 textos analisados. Com relação à segunda fase, apareceram apenas quatro estudos sobre coalizões/ACF na educação básica nacional: educação especial; educação domiciliar; metas de investimento do II PNE e coalizões e sociedade civil¹⁵.

4.1 REVISÃO DA AERN NA EDUCAÇÃO BÁSICA

¹⁴ Por meio de uso de software de interface – *Publish or Perish*

¹⁵ A base de dados com todas as referências bibliográficas unificadas e com os 65 textos analisados em relação a primeira fase podem ser acessados em [revisão_bibliografica.xlsx](#)

Na primeira fase de revisão foram analisados os textos sobre AERN na educação (básica). A análise integrada aponta para a identificação, enquanto agenda, no nível nacional, da Lei 10.639 e sua regulamentação, por meio do Parecer e Resolução de 2004 no CNE. As análises partem das mudanças marcadas por esse marco e analisam seus desdobramentos em termos de implementação federativa em relação a dois campos específicos: formação de professores e materiais didáticos. Assim, a análise integrada bibliográfica aponta para um panorama a partir dos avanços, desafios e retrocessos na implementação da Lei no sistema educacional brasileiro (Almeida; Sanchez, 2017; Araújo, 2021; Camata; Costa, 2021; Cardoso, 2016; Carvalho; Guimarães, 2023; Clemêncio, 2016; Coelho; Coelho, 2018; Cunha *et al.*, 2022; Domingos, 2019; Fagundes; Cardoso, 2019; Godoy, 2017; Gomes, 2009; Gomes, 2010; Gomes, 2011; Gomes 2012a; Gomes, 2019; Madeira, 2016; Oliveira; Machado, 2018; Passos, 2014; Santos; Machado, 2008; Santos, 2019; Silva, 2007; Silva, 2016; Silva, H., 2019). Por outro lado, ao analisar as pesquisas e artigos sobre a AERN e a educação de forma ampla, a quase totalidade está focada nas políticas de cotas raciais, ressaltadas como estratégia eficaz para enfrentar as desigualdades raciais históricas. Com isso, as análises focam mais no impacto das ações afirmativas no acesso da população negra ao ensino superior do que na trajetória da educação básica.

Os textos concluem que o mecanismo causal explicativo para a produção das políticas públicas voltada a AERN está calcado nas mobilizações históricas dos movimentos negros, valendo-se de estratégias relacionadas a pressão política. As análises exploram a trajetória histórica e seu papel na ressignificação da raça e na promoção de políticas de educação inclusiva racial.

Apesar dos organismos internacionais não surgirem como explicação específica e em detalhada na literatura sobre o tema, destaca-se a importância da participação do Brasil na Conferência de Durban como catalisadora de ações afirmativas no campo da educação (Gomes, 2012a ; Rodrigues, 2012b).

São identificados mais desafios que avanços nas mudanças, oriundos da resistência institucional. As explicações para a resistência seriam o racismo estrutural e a falta de formação adequada dos professores associada e, em alguns textos, a falta de materiais didáticos adequados. Muitos textos destacam como o racismo estrutural se manifesta na resistência de gestores e educadores à adoção de uma educação antirracista. Ressalta-se a predominância de um currículo eurocêntrico e a insuficiência de políticas públicas que garantam a formação contínua dos professores.

O racismo estrutural está incluído, do ponto de vista do ACF, enquanto mecanismo causal relacionado a parâmetros externos estáveis. E, mais especificamente, em uma das categorias desses parâmetros: os valores culturais e estrutura social básica. Conforme já descrito, essa categoria se caracteriza pelos valores de uma sociedade, a partir dos processos socioculturais e demográficos. Enquanto mecanismo causal interveniente em processos de mudanças, os parâmetros externos estáveis são aqueles mais estruturais e, portanto, demandam mais tempo de mudanças. Do ponto de vista das mudanças em políticas públicas, essas permitem identificar o grau e intensidade em que determinadas mudanças estão ou não ocorrendo na sociedade. Nesse caso, os textos analisados identificam que não houve mudanças em relação ao racismo estrutural e que essa variável, portanto, seria a explicação na fricção que limita as tentativas de mudanças em relação a AERN por meio da agência dos movimentos negros.

Ainda, as resistências também estariam relacionadas a variáveis de eventos dinâmicos, como a ascensão de forças políticas conservadoras, como ameaça ao desenvolvimento da agenda.

A tese de Filice (2010) se destaca entre os textos e estudos, pois analisa a implementação da Lei 10.639/2003 no contexto da educação básica, focando na atuação da SEB, da Secad e da Undime. O estudo mapeou as ações dessas entidades e avaliou a ressonância entre elas na promoção de uma educação antirracista. A pesquisa parte da premissa da fragilidade das mudanças voltadas para ações que promovem uma educação antirracista nos diferentes municípios brasileiros. As conclusões apontaram fragilidades na coordenação nacional da implementação da Lei, como a concentração na priorização do acesso e permanência de alunos a partir exclusivamente do recorte de renda e a desconsideração do recorte racial, mas também tendo como principal mecanismo causal explanatório, o racismo estrutural.

Os textos que tratam da AERN na BNCC identificam que, embora tenha sido promovida como uma ferramenta para unificar o currículo escolar, ela diluiria temas relacionados à diversidade étnico-racial, não fornecendo diretrizes claras para a promoção de uma educação antirracista nas escolas. Alguns textos argumentam que, embora a base traga diretrizes sobre a educação étnico-racial, sua aplicação nos livros didáticos é limitada, colocando sobre os professores a responsabilidade de aprofundar a temática de maneira autônoma (Almeida e Sanchez, 2017; Artes e Oliveira, 2019; Fagundes e Cardoso, 2019). E os textos que tratam da BNCC de forma ampla, sem adentrar em agendas específicas, tendem explorar o papel da Fundação Lemann na formulação da Base, destacando como interesses

filantrópicos tecnocráticos influenciaram a base curricular, o que por si só desqualificaria seu conteúdo (Tarlau e Moeller, 2020).

Foi identificada uma tese de doutorado sobre a AERN de forma transversal nas políticas nacionais. A pesquisa analisa a institucionalização e implementação das políticas públicas de igualdade racial de forma abrangente nos subsistemas de políticas públicas, a partir do recorte longitudinal de 2000 e 2014, utilizando como base teórica o neoinstitucionalismo histórico e discursivo (Silva, 2019). O estudo identificou que a pressão dos movimentos sociais negros, o apoio de organizações internacionais e especialistas em desigualdade racial, além da transformação gradual dos discursos, foram fatores centrais para a inserção da questão racial na agenda governamental. As principais mudanças incluíram a criação da Secretaria Especial de Políticas para a Igualdade Racial (Seppir), o Estatuto da Igualdade Racial e a jurisprudência sobre cotas raciais a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal em 2012.

A tese destaca o papel do movimento negro, que, juntamente com aliados institucionais, atuou como ‘subversivo’ ao tentar modificar as instituições a partir de dentro. Em contrapartida, atores ‘oportunistas’ exploraram ambiguidades para minimizar as políticas raciais, enquanto os discursos presidenciais apresentaram limitações na abordagem da igualdade racial. A tese oferece uma contribuição importante ao mapear a trajetória histórica e institucional dessas políticas e ao apontar a relevância de fatores exógenos e endógenos no agendamento e na fragilidade dessas iniciativas.

4.2 REVISÃO ACF E EDUCAÇÃO BÁSICA

Para a segunda fase de revisão bibliográfica, o foco foi no levantamento de estudos sobre a educação básica, de maneira ampla, associado ao modelo analítico que prioriza o olhar para a agência, por meio das coalizões. Aqui, todos os estudos identificados foram analisados. E a aplicação do ACF em diversos contextos educacionais evidencia que as disputas entre coalizões, embora possam ser impulsionadas por eventos críticos, também são moldadas por um aprendizado contínuo e pela adaptações estratégicas. A mobilização, o uso de dados técnicos e a atuação de empreendedores de políticas seriam essenciais para que as coalizões consolidem sua influência em subsistemas educacionais estabilizados.

Ainda, a análise integrada do ACF em diferentes áreas da educação básica revela que, embora o subsistema educacional brasileiro esteja marcado por disputas entre coalizões,

o papel dos fatores externos, como mudanças de governo e eventos críticos, é determinante para a promoção de mudanças.

A análise dos processos decisórios envolvendo o II Plano Nacional de Educação (PNE) ilustra como o ACF pode ser usado para entender as disputas em torno do financiamento da educação. A pesquisa de Mattos (2017) focou nas negociações em torno da meta de investimento público no PNE e revelou a existência de duas coalizões: uma que defendia o aumento de recursos públicos para a educação pública e outra que promovia a gestão eficiente com maior participação do setor privado. O uso de informações técnicas e a mobilização de atores foram identificados como recursos importantes para influenciar as decisões políticas. A pesquisa mostrou que, apesar dos avanços na aprovação do PNE, as divergências sobre o financiamento da educação permanecem um ponto central de disputa.

Outro exemplo significativo de aplicação do ACF foi a análise da reforma do ensino médio, conduzida por Carvalho (2019). A reforma, implementada pela Medida Provisória 746/2016 e posteriormente transformada na Lei 13.415/17, foi analisada por meio do ACF, revelando duas coalizões adversárias: a coalizão pró-reforma, que defendia a educação alinhada às demandas do mercado de trabalho, e a coalizão contrária, que enfatizava a educação pública e democrática. O estudo destacou o papel central dos empreendedores de políticas, como o então presidente Michel Temer e o ministro da Educação, Mendonça Filho, que utilizaram medidas provisórias para acelerar a implementação da reforma. A rápida aprovação da reforma, somada ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, foi identificada como um evento externo chave que favoreceu a coalizão pró-reforma.

Além das questões relacionadas à reforma do ensino médio, a aplicação do ACF também se estendeu a áreas mais especializadas da educação, como a educação especial. Rosa (2021) utilizou o ACF para analisar as mudanças na Política Nacional de Educação Especial (PNEE), implementada pela Secadi. A pesquisa revelou que as coalizões de "educação inclusiva" e "defesa das instituições especializadas" alternaram o controle sobre as políticas de educação especial ao longo do tempo, com fatores externos, como a mudança de governo em 2016, desempenhando um papel crucial. A pesquisa de Rosa destaca a importância da aprendizagem entre coalizões e a forma como essas coalizões alternaram seu poder de influência no MEC ao longo do tempo.

A aplicação do ACF em diferentes contextos da educação também trouxe à tona a discussão sobre homeschooling no Brasil. Mota (2020) investigou as disputas em torno da educação domiciliar e identificou quatro coalizões principais: defensores pragmáticos, defensores ideológicos, opositores pragmáticos e opositores ideológicos. A pesquisa revelou

que as crenças centrais dessas coalizões divergiam em questões como liberdade de escolha familiar e a responsabilidade do Estado pela educação. O estudo mostrou como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2018, que reconheceu a constitucionalidade da educação domiciliar, foi um evento externo que influenciou as coalizões, mas que ainda há disputas contínuas sobre o tema.

Ao observar o panorama mais amplo da educação básica no Brasil, várias pesquisas revelam a importância das interações entre atores estatais e não estatais na formulação e implementação de políticas públicas. O trabalho de Simielli (2008), embora não tenha seguido completamente o protocolo do ACF, abordou a pluralização da sociedade civil na luta por uma educação pública de qualidade, examinando a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Todos pela Educação. O estudo, entretanto, identificou os dois atores como sinônimo de coalizões, apresentando as divergências em suas abordagens para a educação, com uma focando na inclusão e equidade e outra promovendo a eficiência e a gestão educacional. A pesquisa revelou que a mobilização social, o uso de dados técnicos e a influência da opinião pública foram recursos estratégicos importantes para essas coalizões.

A análise integrada das pesquisas que aplicam o Advocacy Coalition Framework (ACF) no campo da educação brasileira revela a complexidade das disputas políticas envolvendo o setor. Os estudos sobre o II Plano Nacional de Educação (PNE) e a reforma do ensino médio (Mattos, 2017; Carvalho, 2019) identificaram coalizões divergentes em questões centrais como financiamento público e a relação entre educação e o mercado de trabalho. Enquanto uma coalizão defendia o aumento dos recursos públicos para a educação, outra focava na eficiência da gestão e na participação privada. O uso de dados técnicos e a mobilização de atores foram cruciais para influenciar os processos decisórios, e eventos externos, como o impeachment de Dilma Rousseff, desempenharam papel decisivo na reconfiguração de poder.

Nas áreas mais especializadas, como a educação especial e o homeschooling, as pesquisas de Rosa (2021) e Mota (2020) destacam como fatores externos, caso da mudança de governo em 2016 após impeachment, afetaram diretamente a configuração das coalizões. A alternância de poder entre coalizões favoráveis à inclusão e aquelas que defendiam as instituições especializadas ilustra como o ACF pode captar as mudanças de influência ao longo do tempo. Da mesma forma, a análise de Mota sobre o homeschooling revelou que disputas ideológicas, centradas na liberdade de escolha familiar e na responsabilidade do Estado, permanecem em constante debate, mesmo após decisões judiciais que afetaram o campo, como a do STF em 2018.

Os estudos que aplicam o ACF no campo educacional também mostram a relevância das crenças profundas e dos núcleos de crenças sobre as políticas educacionais para compreender como as coalizões elaboram suas estratégias. A educação, em especial, é um campo em que as disputas ideológicas e de valores são intensas, com coalizões divergindo sobre questões centrais como financiamento, papel do Estado, inclusão social e privatização. As pesquisas mostram que as disputas entre coalizões tendem a se concentrar em aspectos como a alocação de recursos e a eficiência da gestão, ao mesmo tempo em que refletem crenças mais profundas sobre o papel da educação na sociedade.

Em todas essas análises, o ACF se destaca como uma ferramenta valiosa para identificar as dinâmicas de poder e as disputas ideológicas, bem como para compreender a complexidade dos processos decisórios no campo da educação básica no Brasil. Permite identificar não apenas os atores e suas crenças, mas também os fatores externos que influenciam a formulação e implementação de políticas. A integração de fatores exógenos e endógenos nas análises oferece uma visão mais complexa e completa das disputas políticas, evidenciando como mudanças em políticas educacionais refletem tanto os interesses das coalizões quanto o contexto político e econômico mais amplo.

Finalmente, ao integrar as diferentes análises que aplicam o ACF no campo educacional, é possível observar que, embora as mudanças possam ocorrer de forma gradual e incremental, eventos críticos, como mudanças de governo e crises políticas, desempenham um papel central na reconfiguração das coalizões e na implementação de novas políticas. A capacidade das coalizões de adaptarem suas estratégias e utilizarem os recursos disponíveis, como informações técnicas e mobilização política, é crucial para garantir sua sobrevivência e influência no subsistema educacional.

4.3 RESUMO DO CAPÍTULO

As dissertações e teses apresentadas permitiram identificar o ACF como marco analítico central nas análises de mudanças de políticas públicas, reunindo uma série de categorias analíticas operacionalizáveis para a complexa compreensão das dinâmicas de processos decisórios. As pesquisas analisadas fornecem um panorama abrangente das mudanças nas políticas públicas voltadas para a equidade e para a educação básica nacional no Brasil, destacando a influência de coalizões de defesa, fatores externos e internos, e os mecanismos causais.

Por outro lado, as análises na área da educação (básica) nacional parecem deixar em aberto uma visão mais completa sobre o subsistema da educação básica. Além disso, algumas pesquisas limitam-se às disputas no legislativo, sem explorar suficientemente os processos de formulação e implementação de políticas pelo Executivo. Ao agrupar as duas fases de análise é possível identificar uma série de outras lacunas de estudos. Os estudos sobre a AERN na educação básica tendem a focar principalmente na implementação da Lei 10.639/2003 e nas políticas de cotas raciais, sem explorar de forma abrangente as dinâmicas mais complexas que envolvem a trajetória da educação básica. Além disso, há uma concentração de análises em torno das resistências institucionais, associadas ao racismo estrutural e à falta de formação dos professores, sem aprofundar os processos causais mais amplos que influenciam as mudanças institucionais.

Outra lacuna significativa é a ausência de estudos que integram as principais mudanças da AERN na educação básica de forma completa, incluindo a Lei 10.639/2003, a criação da Secad, a inclusão da marcação raça/cor no Censo Escolar, o II Plano Nacional de Educação e a BNCC. A maioria dos estudos analisados limita-se a casos específicos ou ao nível local, deixando de lado uma visão integrada das políticas federais.

Por outro lado, a despeito dos inúmeros estudos sobre os atores da educação básica, há grandes lacunas que integrem a totalidade do subsistema de educação básica nas análises. Mesmo os que utilizam o ACF na agenda da educação básica nacional, ao se concentrarem em programas ou políticas específicas, não mapeiam o subsistema de forma integral. Ou seja, não cobrem, de maneira ampla, as coalizões e dinâmicas associadas às políticas raciais no sistema educacional.

Assim, além das lacunas identificadas nas pesquisas sobre a AERN na educação básica, os estudos que tratam da aplicação do Advocacy Coalition Framework (ACF) no campo da educação básica também apresentam limitações. Faltam análises que explorem como o ACF pode ser aplicado de forma mais robusta para investigar as dinâmicas de mudança nas políticas educacionais, que permitam interagir com temas transversais, como a igualdade racial na educação básica.

A presente pesquisa visa preencher essas lacunas, ampliando o uso do ACF para incluir uma análise sobre a dinâmica de macroagendas da educação básica, focando em aspectos relacionados a currículo, planejamento e monitoramento, por meio das mudanças no Censo Escolar, II PNE e BNCC. Ou seja, identificar atores, crenças, coalizões, *policy brokers*, e influências externas e internas, com o objetivo de compreender as dinâmicas que expliquem os tipos de mudanças ocorridos no período. Ao analisar as políticas raciais, no

período de 2003 a 2022, na educação básica no Governo Federal, o objetivo é possibilitar uma visão mais ampla da interseção das agendas transversais na educação básica.

Por outro lado, as pesquisas analisadas em maior profundidade cobriram um horizonte temporal até o limite de 2019 e vários estudos mais recentes apontam para a celeridade e a intensidade de mudanças no período de 2020 a 2022, quando incide no país tanto a pandemia como a ascensão ao poder de uma coalizão político-partidária de extrema direita. A análise integrada dos estudos selecionados evidencia como o ACF é uma referência analítica eficaz para compreender as mudanças nas políticas públicas no Brasil.

Para tanto, o próximo capítulo explicita a metodologia e técnicas utilizadas na pesquisa empírica, considerando os achados da revisão bibliográfica e visando preencher as lacunas identificadas nas pesquisas anteriores.

5 METODOLOGIA

A presente tese busca identificar mecanismos causais que expliquem as mudanças nas políticas públicas brasileiras, sobretudo aquelas focadas na equidade. Para tanto, foi utilizado o estudo de caso e a técnica de rastreamento de processos (PT), cobrindo o período entre os anos de 2003 (e seus antecedentes) e 2022.

A delimitação do estudo de caso não é trivial na pesquisa. Esse se traduz, enquanto escolha metodológica, na estratégia utilizada para maior aprofundamento de análise concernente às especificidades temáticas (Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2004). Porém, a discussão sobre a abrangência que configura um estudo de caso é relacional. Do ponto de vista espacial, podem se referir a uma região global, um país, um nível federativo específico, a um setor, ou, ainda, a estudos comparados. Por outro lado, do ponto de vista longitudinal, o recorte de um estudo de caso pode ter abrangência secular, decenal ou para um conjunto particular de anos. Portanto, a delimitação espaço-temporal dependerá do problema levantado, das perguntas oriundas do problema, das hipóteses, do marco analítico e, sobretudo, da disponibilidade de dados para a pesquisa. Tal delimitação não é tarefa fácil.

Após rodadas de reflexões, a presente pesquisa definiu identificar e analisar as explicações causais sobre as seguintes mudanças de políticas públicas: a AERN na educação básica nacional e, mais especificamente, a inclusão da marcação de raça/cor no Censo Escolar pelo Inep em 2005, que permitiu uma análise mais detalhada das desigualdades educacionais; a incorporação da AERN no PNE 2014-2024, que estabeleceu metas para promover a igualdade racial; a aprovação da BNCC em 2017 e 2018, que incluíram conteúdos específicos sobre a AERN; e a criação, extinção (e recriação) da Secadi no MEC, focada na diversidade e inclusão.

5.1 PERGUNTAS, OBJETIVOS E HIPÓTESES

Apresenta-se como objetivo geral explicar **os mecanismos causais responsáveis pelas mudanças no Poder Executivo Federal no Brasil, entre 2003 e 2022, relacionadas a AERN**. O problema de pesquisa está centrado em responder a seguinte pergunta:

- € Quais mecanismos explicam o porquê e como ocorreram essas mudanças entre 2003 e 2022: marcação de raça/cor no Censo Escolar; a incorporação da AERN no PNE 2014-2024; a aprovação da BNCC, que incluiu conteúdos específicos sobre a AERN; e a criação, extinção (e recriação) da Secadi no MEC.

Adicionalmente, a tese examina as seguintes questões:

- € O quanto subsistema de educação básica está baseado em duas coalizões estáveis há décadas e que não têm a AERN como pauta prioritária?
- € As mudanças em relação à equidade podem ser explicadas pela influência de outros atores chave de políticas públicas, notadamente os mediadores e empreendedores de políticas articulados?
- € Qual o impacto de outros subsistemas na AERN período sob análise?

Foram delimitadas algumas hipóteses de pesquisa, a partir daquelas propostas pelo ACF, adaptadas à presente pesquisa. A primeira trata da formação e manutenção das coalizões. A partir da revisão de literatura foi possível identificar pesquisas específicas sobre a educação básica a partir da abordagem de coalizões. Estas identificaram duas coalizões adversárias em relação aos temas específicos abordados: descumprimento do PNE; financiamento no PNE; relações com movimentos sociais; aprovação do novo ensino médio, educação especial e educação domiciliar. Entretanto, as pesquisas não trataram do subsistema de educação básica como um todo, conforme alerta o marco analítico do AFC e, sim, programas específicos, gerando lacunas em relação a identificação dos atores e coalizões de forma completa. Partimos, a partir da revisão bibliográfica e levantamento analítico historiográfico prévio, da provável presença de duas coalizões conflitivas na conformação do subsistema de educação básica. A partir da revisão bibliográfica prévia em relação a AERN houve a identificação da provável ausência ou baixa internalização da agenda pelas coalizões.

A segunda hipótese, a partir da premissa da primeira hipótese, aborda a centralidade da presença e agência de mediadores de políticas públicas junto a empreendedores de ideias para a consecução das mudanças identificadas: marcação raça/cor no Censo, inclusão da AERN no PNE e na BNCC. Uma vez que se parte da hipótese de que haveria duas coalizões maduras na educação básica que não internariam a AERN, do ponto de vista do subsistema, restaria a atuação de mediadores a serem informados por empreendedores de ideias sobre a agenda, para intermediar a sua inclusão.

A terceira hipótese, em confluência com as duas anteriores, também a partir de revisão bibliográfica, parte da presença do subsistema de igualdade racial, via Seppir, como explanação central para as mudanças realizadas na educação básica.

Assim, a pesquisa é guiada pelas seguintes hipóteses, em consonância direta àquelas do ACF (Weible; Ingold, 2018), apresentadas a seguir:

∄ Hipóteses do ACF sobre coalizões:

H1 – Há, no subsistema de educação básica, duas coalizões maduras bastante estáveis nas disputas pelas políticas, com características de coalizões adversárias, ou seja, pouco colaborativas. Ainda que atores da AERN estejam presentes em uma delas, esses não conseguiram tornar essa agenda central na coalizão.

Baseada em:

Nas grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas maduras, quando as crenças do policy core estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável ao longo de um período de pelo menos cerca de uma década (Weible; Ingold, 2018).

∄ H2 – Para a implementação das mudanças em relação à raça nas políticas públicas da educação básica, foram imprescindíveis as atuações de Secretários da Secadi/MEC, na função de moderadores (*policy brokers*), em articulação com empreendedores de ideias em políticas públicas (*policy entrepreneur*).

Baseada em:

Dentro de uma coalizão, as agências administrativas geralmente defenderão posições mais moderadas do que os seus aliados dos grupos de interesse (Weible; Ingold, 2018).

∄ Hipótese do ACF sobre mudanças:

H3 – A incorporação da AERN resultou da ação sistemática de outro subsistema, o de igualdade racial, centralizado na Seppir

Baseada em:

Perturbações significativas, externas ou internas ao subsistema, aprendizagem orientada para políticas públicas, acordo negociado ou a combinação destas é uma fonte necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos do policy core de uma política pública. (Weible; Ingold, 2018).

Para tanto, a pesquisa se traduz, como proposta, na identificação e análise: dos diversos atores, sejam do setor público, privado ou da esfera pública pertencentes ao subsistema; das coalizões atuantes, em função dos sistemas de crenças baseados no *deep core*, *policy core* e *secondary core*; dos recursos e estratégias utilizadas, das interações, aprendizagens e/ou acordos negociados; da estrutura externa, no período.

5.2 ACF E MECANISMOS CAUSAIS –CATEGORIAS DE ANÁLISE

Para os eventos externos, o ACF sugere incluir as explicitações do componente institucional dos sistemas políticos que, em geral, desenham as estruturas governamentais a partir de temas; o tipo de divisão administrativa — se unitário ou federativo, interferindo na organização e no nível de liberdade das entidades subnacionais e suas jurisdições. (Weible; Ingold, 2018).

Aqui a opção, após vários testes empíricos, foi tratar os eventos externos, com as seguintes categorias analíticas: coalizão político-partidária no poder e quadro político institucional; presença e papel de organismos internacionais; presença e papel de outros subsistemas intervenientes:

Quadro 6 — Categorias dos eventos externos do ACF priorizados

Eventos Externos - Categorias Analíticas
Coalizão político-partidária no poder/ Quadro Político Institucional (do MEC)
Organismos internacionais
Outros subsistemas

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para os eventos internos, são analisados os atores e as coalizões em movimento, utilizando os recursos disponíveis para implementar suas agendas por meio de diversas estratégias. O ACF propõe, como estratégias de identificação dos atores em um subsistema e as coalizões associadas:

- analisar experiências prévias de subsistemas parecidos;
- verificar posição ideológica pela missão organizacional;
- verificar posições tomando como referência relações existentes, por meio de:
 - o fluxo de informações;
 - o colaborações em ações diversas;

- posicionamentos que antagonizam com outros;
- interações entre organizações e padrões de interação;
- coordenação de ações.

Com relação às categorias a serem observadas e analisadas, optou-se pelas seguintes, resultantes do diálogo entre esta pesquisa e outras que aplicaram o ACF no âmbito federal:

- 1) Análise dos atores do subsistema de educação básica e seu envolvimento nas políticas relacionadas à equidade étnico racial negra. Categorias básicas: Estado – esfera pública - setor privado – academia; *policy broker* – *policy entrepreneur*;
- 2) Identificação e análise dos sistemas de crenças envolvidos: *deep core*; *policy core*; *second core*;
- 3) Identificação e análise das coalizões - Crenças e classificação entre nascentes – maduras;
- 4) Identificação e análise das movimentações das coalizões: recursos e estratégias; dominante - minoritária, *angel shift* - *devil shift*;
- 5) Identificação e análise dos tipos de conflitos, aprendizagem e/ou acordos negociados.

Quadro 7 — Categorias da estrutura interna do ACF priorizadas

Estrutura Interna	Categorias analíticas
Atores do subsistema de educação básica e seu envolvimento nas políticas relacionadas à equidade étnico racial negra	Estado – esfera pública - setor privado – academia;
Sistemas de crenças envolvidos	<i>Deep Core; Policy Core; Second Core</i>
Coalizões	Classificação entre 1) nascentes – maduras, 2) dominante - minoritária
Movimentações das coalizões	Recursos e estratégias, <i>angel shift - devil shift</i>
<i>Policy Brokers</i> - Mediadores de políticas públicas	Mediadores da Educação Básica Mediadores da AERN
<i>Policy Entrepreneur</i> -Empreendedores de Políticas	Empreendedores da Educação Básica Empreendedores da AERN
Aprendizagem Conflitos e acordos negociados	Aprendizagem intra e/ou intercoalizões Tipos de conflito e de acordos negociados

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A partir da revisão bibliográfica, parte-se da seguinte pré-subcategorização para identificação da Categoria ‘Estratégias’, validada pela pesquisa empírica:

Quadro 8 — Pré-categorização de estratégias

Estratégias
Mobilização da opinião pública
Mobilização política
Formação de redes
Apoio internacional
Apoio do Legislativo
Apoio de outras Secretarias, Ministérios
Diálogo - negociação e coordenação

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para identificar os mecanismos causais que expliquem a dinâmica das mudanças da AERN na educação básica nacional, é adotado o *process tracing – PT*, uma técnica bastante

utilizada no ACF, sendo mais adequada para casos individuais de mudança de políticas públicas (Henry *et al.*, 2022).

5.3 PROCESS TRACING

Foi referenciada, ao longo do texto, a identificação de mecanismos causais como objetivo da pesquisa. Cabe agora, do ponto de vista metodológico, uma melhor delimitação desse conceito. Segundo Falleti e Lynch (2009), os mecanismos causais são definidos a partir de conceitos que visam explicar como e por que uma causa hipotetizada, em um dado contexto, contribui para um resultado particular. As explicações causais somente ocorrem se os pesquisadores estiverem atentos às interações entre mecanismos causais e o contexto, independentemente do método a ser utilizado na pesquisa (pequeno N, amostra pequena, formal, estatística ou interpretativa). Compreender como os fenômenos acontecem acaba proporcionando entender por que acontecem. Fato interessante é que as autoras ressaltam a pesquisa mista, superando a falsa dicotomia entre pesquisa quantitativa e qualitativa. Em muitos casos, as pesquisas estatísticas, com grandes bases de dados, são complementadas com pesquisas de *small N* (pequena amostra) para identificar o contexto no qual os dados estão inseridos, logrando produzir explicações mais críveis. Ou seja, o contexto importa, e muito, afetando tanto os argumentos baseados em correlações (incluindo pesquisas quantitativas) como os próprios mecanismos causais. O contexto para Falleti e Lynch (2009) tem o mesmo significado que os eventos externos nessa pesquisa, ou seja, em contextos distintos, os mecanismos devem ser comparados tanto quanto as categorias, ou mais restritamente, as variáveis independentes externas. O objetivo seria que as observações permitissem identificar aqueles mecanismos que são gerais o suficiente para serem utilizados em contextos diferentes, ainda que produzindo resultados diferentes (Falleti; Lynch, 2008).

A partir da definição de mecanismos causais é possível que haja uma confusão entre mecanismos e variáveis. Nesse sentido, o objetivo das observações diferencia bem os dois conceitos. Os mecanismos causais podem servir como explicação de causação de fenômenos diferentes, ainda que os resultados sejam distintos. As variáveis independentes são especificações que pressupõem levar aos mesmos resultados, seja enquanto correlações ou causa. Por isso, as teorias de médio alcance foram desenvolvidas em contraposição às de longo alcance, tornando possível utilizar marcos analíticos que dão centralidade às especificidades do contexto e do período, ou seja, do espaço e tempo em que ocorrem com

mais detalhes. Ou seja, o *process tracing* busca identificar cadeias causais interconectadas, no tempo e espaço, levando a determinados resultados.

Ao contrário das pesquisas quantitativas, que buscam identificar os efeitos das causas, nas pesquisas qualitativas busca-se compreender as causas dos efeitos. Para tanto, é necessário que o número de casos a serem estudados seja pequeno. Essa delimitação de pequeno ou grande N considera cinco estudos de caso como limite de pequeno N (Falleti, 2006, 2016; Collier, 2011).

Em primeiro lugar, a aproximação para identificação dos mecanismos causais por meio do PT, para a pesquisa qualitativa, é distintiva de três formas:

- 1) *Observação do processo causal*: a fundamentação empírica da pesquisa qualitativa busca as causas dos efeitos e não os efeitos das causas enquanto a matriz de dados é analisada na pesquisa quantitativa, pois são observações de base de dados;
- 2) A descrição cuidadosa é um fundamento do *process tracing*. Subsidiaria a análise da trajetória de mudança e causalidade, logo, deve ser adequadamente descrita em cada passo da trajetória, sendo uma descrição em movimento;
- 3) Se for utilizado o sentido terminológico mais próximo à pesquisa quantitativa, há uma sequência de variáveis independentes, dependentes e intervenientes.

Historicamente, o PT, como técnica inicial, permitiu aos psicólogos cognitivos analisarem o encadeamento sequencial de regras de tomadas de decisão e o *feedback* ou efeitos interativos em tais processos, mais do que somente focar na relação de *input/output*. Nos anos 70 e 80, os sociólogos e historiadores, estudando fenômenos de nível macro, propuseram a incorporação de narrativas históricas dentro das teorias altamente abstratas das Ciências Sociais, a fim de melhor explicar os resultados e a relação com as causas, ou seja, partiram da premissa de que o contexto espaço-temporal importa. A análise histórico-comparativa combina descrições com teorias sociológicas para analisar temporalmente as macrocausas de processos históricos (Falleti, 2016).

Na Ciência Política, as primeiras definições explícitas estabelecem centralidade ao contexto espaço-temporal como unidade de análise, dentro do caso, para avaliar processos causais, não somente no sentido de comparar variações entre variáveis em cada caso, mas também investigar e explicar o processo de decisão sob o qual as várias condições iniciais são traduzidas em resultados. O PT estaria ancorado, nessas definições, na tradição (também weberiana) do individualismo metodológico, que busca as motivações para as ações, as

microfundações do comportamento individual, que, por sua vez, conecta causas hipotetizadas com os resultados. Os contextos específicos interpelam nos processos de ação dos agentes em termos físicos, sociais ou psicológicos e suas possibilidades de transferência de informação se tratam, portanto, de processos transformativos. O *process tracing* passa a ser definido como um método, tendo como finalidade identificar as interveniências causais, a partir do encadeamento entre “variáveis independentes” e “variáveis dependentes” (Mahoney; Goerts, 2006; Collier, 2011). Também as narrativas históricas, narrativas analíticas, análises sistemáticas do processo seriam parte da conceitualização delimitada do PT.

Ao tratar das análises históricas comparadas – AIH, por exemplo, Falletti e Mahoney (2015) abordam a análise sequencial de causalidade, que forma o método sequencial comparado em contextos particulares, por semelhanças e diferenças, e a utilização do *process tracing*. Os termos utilizados no PT são mais bem definidos pelos autores em: acontecimentos, eventos, sequências, processo e contextos.

Quadro 9 — Abordagem baseada na utilização do *process tracing*

Termo	Definição
Acontecimento	Ocorrência, por definição, de um único caso.
Eventos	Uma série de acontecimentos no tempo e espaço que permitem a comparação entre casos, sendo mais gerais e abarcando micro eventos integrados ao evento identificado.
Sequências	Sucessão de eventos no tempo que tendem a reproduzir as condições e as características iniciais da unidade de análise ou gerar uma dinâmica de reação/contrarreação, podendo resultar na mudança da unidade de análise.
Processo	Tipo particular de sequência de eventos ordenados temporalmente.
Contextos	Temporais e espaciais que servem de pano de fundo para os eventos e acontecimento como tal.

Fonte: Adaptado pela autora de Falletti e Mahoney (2015).

O uso do PT leva a uma diferenciação entre inferência extensiva e intensiva. O PT intensivo ou descritivo foca nas lacunas de descobertas de eventos ou situações no horizonte temporal. O foco são fotografias e não a observação de mudanças ou sequências. Serve para encontrar novas “variáveis independentes”, que podem ser avaliadas em contraponto às explicações rivais. O PT extensivo inclui as causas e efeitos como balizadores, servindo

melhor às pesquisas que visam testar hipóteses e teorias para realizar inferência causal no teste de hipóteses, que se aplica a presente pesquisa. São recomendados dois tipos de testes de evidências: averiguar a **necessidade** de uma condição explicativa em um mecanismo causal e avaliar a **suficiência** da condição explicativa (Falleti, 2016).

Para tanto, devem ser realizados quatro testes empíricos de forma a verificar se a explicação é necessária e/ou suficiente para aceitar a inferência causal: *Straw-in-the-Wind*, *Hoop*, *Smoking-Gun*, *Doubly Decisive* (Collier, 2011). A escolha de uma evidência como base para um dos quatro testes dependerá de: conhecimento prévio do pesquisador; questão que subjaz o estudo e a formulação específica da hipótese; decisão sobre qual o teste mais apropriado para um tipo de evidência particular; interpretações e verificação da variável como independente, dependente ou interveniente. Mahoney (2006) sugere ainda outro teste, o da ‘resposta auxiliar’, para aumentar a inferência causal, baseado na hipotetização de um mecanismo que pode influenciar não somente a ‘variável dependente’ sob análise, mas, da mesma forma, outras respostas auxiliares, ou seja, pode gerar diversas implicações observáveis (Mahoney; Goerts, 2006).

Por outro lado, os testes de hipóteses no PT devem considerar as limitações que estarão sempre presentes e devem ser transparentes: a eliminação da hipótese é geralmente difícil de alcançar nas Ciências Sociais, pois não há como testar a não ocorrência de eventos reais, em toda a sua complexidade; pode-se focar em eventos mais recorrentes que singulares, mas ainda é difícil, pois podem surgir dúvidas no tocante à explanação causal mais apropriada, ou seja, algumas variáveis podem não ter sido consideradas e não há possibilidade de realizar testes probabilísticos. Para superar as limitações colocadas, deve-se iniciar por uma boa narrativa ou linha do tempo que permita identificar uma sequência de eventos concatenados (Collier, 2011).

O PT traz contribuições singulares para diversos objetivos de pesquisa: para identificar um novo fenômeno social e político e descrevê-lo sistematicamente; para avaliar hipóteses explanatórias *a priori*, levando a novas hipóteses e questões causais; propicia *insights* sobre mecanismos causais; e provê significados alternativos, quando comparado com métodos estatísticos (análise de regressão convencional e inferência estatística). Ainda, o PT permite relacionar conceitos, apontar contrafactual, ou seja, se o fenômeno estivesse ausente, quais as regularidades empíricas quando há padrões de relação entre dois ou mais fenômenos e possibilita construir teorias bem como servir de modelo explanatório. Alguns estudos exigem um conhecimento prévio alto sobre o estudo de caso e outros exigem consultar vasta literatura sobre o *background* teórico. Os desafios impostos, por outro lado,

estão relacionados a problemas de ‘causação recíproca’ e ‘viés de seleção’ de eventos. (Collier, 2011).

O rastreamento de processos busca causalidades a partir da identificação de mecanismos que interligam uma ou várias causas aos seus efeitos. O procedimento metodológico passa por uma análise cuidadosa que irá destrinchar uma cadeia de eventos causal suficiente para fazer inferência sobre os efeitos. Mais uma vez, tal como alertado por Pierson (2004), não se trata de uma análise histórica de eventos, do ponto de vista descritivo ou fotográfico, mas de uma análise em movimento que permita identificar uma cadeia causal ao longo do tempo (Collier, 2011). Com relação ao marco teórico ou analítico, pressupõe-se partir de algumas categorias teóricas que irão balizar a identificação de variáveis ao se analisar os acontecimentos ao longo do tempo, seja por meio da análise de textos bibliográficos, documentos oficiais, notas taquigráficas ou entrevistas. E, no decorrer da pesquisa, são incorporadas categorias empíricas para a compreensão das mudanças (Falleti, 2006).

Um cuidado que cabe ser registrado é a clareza de que a escolha de algumas variáveis já pré-determinadas excluirá a coexistência de outras que não serão observadas e, portanto, analisadas. Para evitar o perigo do viés na análise e resultados, uma vez que a própria identificação de teorias ou marcos analíticos, *a priori*, pode sugerir enviesamento, mesmo tendo sido justificadas, deve-se seguir os cinco elementos do método (King; Keohane; Verba, 1994):

- 1) Atuar em busca da construção, do refinamento e da conferência de uma teoria;
- 2) Ter a inferência como um objetivo principal da aplicação das técnicas;
- 3) Incorporar o método enquanto conteúdo;
- 4) Publicizar os procedimentos; e, por último,
- 5) Ter consciência sobre a incerteza dos resultados.

Para tanto, foram tomadas as seguintes precauções nesta pesquisa, para cada um dos elementos:

- a) Desenvolvimento de banco de dados, disponíveis a quem solicitar, no MAXQDA, incluindo as entrevistas, todas gravadas em vídeos;
- b) Explicitação das principais categorias utilizadas, a partir do ACF;

- c) Processo exaustivo de coleta e análise dos dados, a partir de documentação e entrevistas.
- d) Codificação do material, de forma a conseguir identificar a sequência processual de eventos que permitissem realizar as inferências causais, do ponto de vista das estruturas externas e internas;
- e) O *process tracing* compõe todo o processo de realização da pesquisa, conforme identificado, desde a escolha dos marcos analíticos com os quais dialoga;
- f) Todos os procedimentos estão descritos em detalhes , permitindo replicação;
- g) A pesquisadora está ciente de que as hipóteses não devem ser comprovadas, mas testadas, a partir do rastreamento dos processos.

5.4 RECORTE TEMPORAL

São analisadas, em profundidade, mudanças ocorridas durante mais de 20 anos e, conforme recomendação do PT, de forma a organizar melhor as narrativas analíticas, divide-se temporalmente o encandeamento causal em quatro períodos, considerando os eventos marcantes sob análise. Grzymala-Busse (2010), ao discorrer sobre a importância da temporalidade na análise de mecanismos causais, traz a necessidade de se estabelecer critérios para definir em que parte um contexto termina e inicia o outro, utilizando um *start point*.

Junto aos start points, há uma linha do tempo com os eventos principais, para tornar observáveis, exequíveis e compreensíveis as análises intertemporais do rastreamento de processos, com os acontecimentos mais marcantes no tocante a mudanças nas políticas públicas de educação básica, sob o ponto de vista da AERN.

Quadro 10 — Recorte temporal da pesquisa

Períodos	Eventos
Antecedentes, de 1996 a 2002	Aprovação da Lei 10.639
Período 1, de 2003 a 2010	Criação da Secad; Marcação Raça/Cor no Censo Escolar da educação básica
Período 2, de 2011 a 2014	Plano Nacional de Educação
Período 3, de 2015 a 2018	Elaboração e Aprovação da BNCC
Período 4, de 2019 a 2022	Extinção da Secadi; Criação da Semesp

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Não se parte da premissa na qual eventos externos relacionados a mudanças na coalizão de governo são mecanismos causais principais para a compreensão das mudanças em estudo. Essa divisão serve apenas para organização textual e analítica, com divisões equânimes entre as seções.

5.5 COLETA DE DADOS

A coleta de dados se concentra em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Todas as técnicas de coletas ocorreram em diversos momentos da pesquisa, uma vez que foi necessário entender minimamente a dinâmica da AERN na educação básica entre 2003 e 2022 para, então, identificar as mudanças institucionais centrais para as análises de mecanismos causais.

Foram realizadas duas rodadas de levantamento bibliográfico para a pesquisa, que envolveram:

- Levantamento de bibliografia e análise sobre história da educação básica;
- Aprofundamento em relação às seguintes teorias: Dependência da Trajetória (*Path Dependence*), Teoria da Mudança Gradual e ACF;
- Levantamento bibliográfico sobre atores da educação básica nacional;
- Levantamento bibliográfico sobre ACF e educação básica;
- Aprofundamento sobre metodologias de pesquisa na Ciência Política, com foco em pesquisas qualitativas, seguida de leituras sobre o rastreamento de processos (*process tracing*) e análise de conteúdo (Bardin);
- Levantamento de bibliografia e análise sobre a agenda de diversidade na educação;
- Levantamento bibliográfico sobre a AERN a partir dos movimentos negros no Brasil no Século XX;
- Levantamento bibliográfico sobre a AERN nas políticas públicas de educação básica no Brasil;
- Levantamento bibliográfico sobre as mudanças nas políticas nacionais de educação básica;
- Levantamento bibliográfico sobre: monitoramento e avaliação no MEC, o II PNE e sobre a BNCC.

Os levantamentos foram realizados a partir da utilização dos seguintes descritores no *Google Scholar*: educação_básica; atores_educação_básica; mudanças_educação_básica;

movimento_negro_educação_básica; raça_educação_básica_. Ainda, foram realizadas releituras e leituras em profundidade da bibliografia sobre as teorias e análises de políticas públicas na Ciência Política, bem como de metodologia em Ciência Política, a partir das disciplinas Teoria e Análise Política e Metodologia realizadas no Ipol em 2020 e 2021.

Em um primeiro momento, a principal coleta de dados se daria a partir das entrevistas. Foram elencados atores de cada uma das organizações envolvidas diretamente na agenda de educação básica, a partir da revisão bibliográfica, que incluía, além do MEC, representantes de organismos internacionais, sociedade civil organizada e academia. Para além da dificuldade no agendamento de algumas entrevistas, foram identificadas como fontes mais confiáveis e adensadas em volume, segundo recomendação do próprio ACF, as falas públicas dos atores. Essas, ainda que desdobramento em um volume e tempo de trabalho bastante mais extenso, se mostrou profícua.

Uma vez que os registros públicos do poder executivo em formato de atas de reuniões e vídeos são mais escassos do que do poder legislativo e organizações da sociedade civil, os entrevistados foram selecionados a partir da atuação nas unidades administrativas envolvidas com os processos decisórios da educação básica no MEC, incluindo atores pertencentes aos cargos de técnicos, coordenadores gerais, diretores ou Secretários das seguintes: SEB, Secadi, Seppir.

Foram realizadas sete entrevistas com diversos atores envolvidos direta ou indiretamente com a AERN na educação básica no período de 2003 a 2022. Alguns atores foram entrevistados mais de uma vez. As entrevistas foram realizadas via Google Meets com legendas e importadas no MAXQDA para correções e análise. Assim, todas as entrevistas estão disponíveis em vídeo e áudio no formato MP4. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo E), onde constava a participação voluntária e possibilidade de se retirar a qualquer momento da entrevista, a garantia do anonimato, além do esclarecimento sobre os objetivos específicos da pesquisa. O roteiro de entrevista passou por duas reformulações, após uma rodada inicial de teste com dois entrevistados, tendo como escopo básico final aquele constante no Anexo D, ainda que, a depender do entrevistado, tenha ocorrido ênfase e desdobramento de perguntas específicas em relação a uma das mudanças sob análise.

Quadro 11 — Quadro de entrevistas

Quantidade: 10 entrevistas (3 entrevistas com duas rodadas)
Tempo: 17 horas de gravação
Instrumento de coleta: <i>Google Meets</i> com Legendas
Instrumento de análise: MAXQDA - revisão de legendas e codificações
Perfil dos entrevistados: atores que trabalharam na Secadi e/ou SEB e Seppir no período sob análise

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Inicialmente estavam previstos, como fonte de pesquisa documental, os documentos oficiais do Ministério da Educação, bem como de organizações (atores) integrantes do subsistema de educação básica. Entretanto, impôs-se a necessidade imprescindível de analisar notas taquigráficas das Comissões de Educação do Congresso Nacional, além de vídeos nos canais dos atores no YouTube. O recorte do estudo de caso, centrado nos processos de incorporação de uma nova agenda em um subsistema nacional, levou a que atores, discursos e narrativas precisassem ser analisados em profundidade. No caso do MEC, esses se mostraram escassos, uma vez que não há nem obrigatoriedade nem padrão de uso de notas taquigráficas nos eventos do Poder Executivo Federal. Os documentos mais detalhados encontram-se em atas de grupos de trabalho, comissões ou conselhos, ou em relatorias de eventos, bem como no formato ‘notícias’, no site do Ministério, de forma não linear nem sistematizada.

Do MEC, foram os analisados os seguintes documentos publicizados:

- a) Relatórios de Gestão anuais, de 2000 a 2022. Até 2013, os relatórios eram produzidos por Secretaria. Dessa forma, foram analisados todos os relatórios da SEB e da Secad.¹⁶ De 2014 em diante, os relatórios passaram a ser elaborados por Ministério;
- b) Portarias do MEC, Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC), com foco específico na Câmara de Educação Básica, desde 1997. Pareceres relatados;

¹⁶ RELATÓRIOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA SEB. **Ministério da Educação**, Brasília, 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12661-relatorios-de-gestao-e-planejamento-da-seb>>. Acesso em: 12 fev. 2023. PROCESSO DE CONTAS ANUAIS – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). **Ministério da Educação**, Brasília, 2023. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14942:processo-de-contas-anuais-secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-e-diversidade-secad&catid=33831:secretarias-extintas>. Acesso em: 12 fev. 2023. <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12661-relatorios-de-gestao-e-planejamento-da-seb>

- c) Atas de Reuniões da Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos Relacionados aos Afrodescendentes - Cadara. As reuniões da Cadara aconteceram até o ano de 2017, segundo entrevistados. Entretanto, somente houve acesso as atas até o ano de 2012.

Quadro 12 — Documentos principais MEC

Documentos	Anos
Constituição Federal	1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1964, 1988
Relatórios de Gestão Secadi	2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013
Relatórios de Gestão SEB	2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013
Relatórios de Gestão MEC	2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
Pareceres e Resoluções do CNE relativos à educação básica e AERN (não foram utilizados todos para análise)	De 1997 a 2022
Atas de Reunião da Cadara	2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Dos canais no YouTube, foram levantados documentos oriundos de seminários, palestras, reuniões, eventos correspondentes, entrevistas e discursos. Foram seguidos os seguintes passos:

- a) Acesso aos sites de todos os atores partícipes e identificação das informações relevantes sobre crenças ou para rastreamento de processos em todas as abas dos sites;
- b) Caso houvesse documentos nos sites que pudessem agregar informações, esses eram acessados e baixados;
- c) Acesso à página no YouTube de todos os atores partícipes e identificados os vídeos com informações relevantes sobre crenças ou para rastreamento de processos. Foram também acessados vídeos com a presença de atores individuais relevantes na agenda da educação básica. Esses tiveram suas legendas baixadas.

Quadro 13 — Canais dos atores principais

Ator	Página Youtube
Todos pela Educação	https://www.youtube.com/@Todospelaeducacao
Fundação Lemann	https://www.youtube.com/c/funda%C3%A7%C3%A3olemann
Instituto Unibanco	https://www.youtube.com/@institutounibanco
Itaú Social	https://www.youtube.com/@itausocial
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	https://www.youtube.com/@campanhaeducacao
Anped	https://www.youtube.com/@ANPEDNACIONALeducacao
CNTE	https://www.youtube.com/@CNTEBrasil
Aned	https://www.youtube.com/@aned-associacaonacionaldee9699

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Do site da Câmara dos Deputados foi realizado o seguinte passo a passo de acesso aos documentos:

- a) acessada a página da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados¹⁷;
- b) no campo ‘pesquisa de reuniões’, incluído o filtro de período entre 01/01/2003 e 31/12/2022;
- c) incluídos os seguintes descritores, no campo ‘palavras-chave’: raça, rac(ial), racismo, negr(o); étnico racial; afr; quilombo; lei 10.639; BNCC, Base nacional comum curricular; PNE, Plano Nacional de Educação; Censo Escolar;
- d) Para cada reunião, seminário ou audiência pública, o respectivo arquivo da nota taquigráfica foi aberto e baixado. Vários eventos não contavam com nota taquigráfica, apenas com lista de participantes ou cabeçalho de ata. Para transcrição foram baixados aqueles que incluíam áudios. Houve contato por e.mail para tentar acessar eventos sem áudio e/ou nota taquigráfica disponibilizados no site, mas foi confirmada a inexistência desse material;
- e) Para o período de 2019 a 2022 foram levantadas todas as notas taquigráficas disponíveis.

¹⁷ ‘Constam do Banco de Discursos da Câmara dos Deputados as notas taquigráficas de reuniões de comissões a partir de 10 de outubro de 2000, quando essas notas passaram a ser sistematicamente incluídas no Banco de Discursos da Casa. Algumas notas taquigráficas de reuniões de comissões do período de 1995 a 2000 também foram incluídas. No entanto, diferentemente das sessões plenárias, nem todas as reuniões de comissões possuem notas taquigráficas. Isso ocorre porque é de competência do Presidente de Comissão determinar o registro taquigráfico dos debates, quando entender necessário, conforme previsto no artigo 41, inciso XXII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.’

5.6 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

5.6.1 Uso do software MAXQDA

O processo de análise foi realizado por meio do *software* de análise qualitativa e de métodos mistos MAXQDA Analytics Pro. Primeiro na versão 2022 e, em seguida, na versão 2024.¹⁸ A escolha do software resultou de uma análise de custo-benefício em relação ao valor de compra da licença e acesso a tutoriais e suportes. A identificação célere de empresas brasileiras credenciadas que comercializam o software no Brasil, com orientações e possibilidades de realização de cursos personalizados para sua utilização foram determinantes. A partir de uso superficial do software Quirkos, da versão gratuita do Nvivo e do MAXQDA, esse último foi escolhido, uma vez que apresentava todas as funcionalidades necessárias para a realização da pesquisa, com interface bastante amigável, preço mais acessível, uma vez que o valor da licença por dois anos era o equivalente ao da licença do NVivo por um ano.

Já com a licença do software, foi dada a continuidade aos trabalhos iniciados, de importação de documentos e organização desses em pastas. Essa etapa apresentou dúvidas em relação à divisão dos documentos por atores ou por data para a primeira rodada de análise, com finalidade de identificação de atores e crenças. Apesar do aconselhamento de duas referências para que os documentos fossem organizados por data, de forma a não ter que ser realizado o retrabalho de leitura, a organização de material por atores e fontes mostrou-se mais estratégica nesse momento de pesquisa, de levantamento de crenças. Ao organizar os documentos no MAXQDA, foram realizados adendos de uma série de documentos vinculados aos atores. Dentro de cada pasta/ator estão inseridos todos os documentos com falas dos respectivos atores, organizados por data, fonte e tema.

Para organizar os dados foram realizadas duas rodadas. Uma primeira com os documentos de fonte secundária, como pareceres e resoluções do CNE e Relatórios de Gestão da SEB, da Secadi e do MEC, organizados por pastas e ano. Depois foi criada uma pasta somente para inclusão dos documentos referentes aos atores identificados, sobretudo após leituras de notas taquigráficas e vídeos das audiências públicas na Comissão de

¹⁸ O software pode ser acessado pelo seguinte site: <https://www.maxqda.com/>. Há uma versão do site em português (<https://www.maxqda.com/pt>), bem como tutoriais em pdf e na página do youtube: <https://www.youtube.com/@MAXQDAOfficial>

Educação da Câmara. Foram agregadas os documentos e/ou textos dos sites dos atores bem como dos áudios transcritos dos canais no YouTube.

5.6.2 Crenças

Para a identificação das crenças foram realizadas várias rodadas:

- 1) Foi realizada uma pré-codificação, ainda na fase de qualificação do projeto de tese, a partir das crenças identificadas nas pesquisas que utilizaram o ACF na educação básica, além do ACF — crianças e adolescentes e ACF — proteção social, utilizados na Revisão Bibliográfica, bem como as pesquisas que trataram do descumprimento do PNE e dos atores e raça na implementação da lei 10.639;
- 2) Foram realizadas ainda entrevistas iniciais com atores para aperfeiçoamento dos códigos;
- 3) Foi realizada uma primeira rodada de codificação para validação e verificada, com o aumento no volume de dados coletados, a necessidade de revisão dos códigos;
- 4) Os códigos foram então repassados para dois juízes, especialistas em ACF, informalmente, para observações e sugestões, escolhidos a partir da experiência prévia com ACF, contato via GIPP e disponibilidade de tempo para troca e apenas nesse momento;
- 5) Após nova adequação foi realizada outra rodada de codificação, com mais um nível de adequações, totalizando três revisões dos códigos.

Após esse processo, foram considerados apenas os atores principais para uma última rodada de codificações, totalizando 350 documentos, de 15 grupos de documentos e mais de 1.900 segmentos codificados.

Quadro 14 — Codificação do sistema de crenças

N de Documentos Analisados	Grupos de Documentos/Atores Analisados	N de Segmentos Codificados
350	15	1.900

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Seguem, abaixo, os códigos e subcódigos dos sistemas de crenças final identificados e codificados:

Quadro 15 — Códigos de crenças (continua)

Código	Descrição
Deep Core	
DC1	Democracia participativa - conceito de Sociedade Civil
DC1.1	Papel central dos representantes do setor privado
DC1.2	Papel central dos Institutos e Fundações
DC1.3	Papel central dos movimentos de base (estudantil, negro)
DC1.4	Papel central dos representantes de famílias
DC2	Desenvolvimento
DC2.1	Desenvolvimento a partir de raízes culturais ancestrais
DC2.2	Desenvolvimento socioeconômico
DC2.3	Desenvolvimento de base socioambiental
DC3	Conhecimento
DC3.1	Conhecimento local territorial não 'ocidental' urbano industrial
DC3.2	Conhecimento alinhado à evidências
DC3.3	Conhecimento como conjunto de experiências
DC4	Justiça Distributiva ou Foco Desigualdades
DC4.1	Universalização moralmente referenciada (cristã conservadora)
DC4.2	Universalização socialmente referenciada
DC4.3	Universalização economicamente focalizada
DC4.4	Focalização econômica (voucher - transferência recursos diretos)
DC5	Racismo
DC5.1	Democracia Racial
DC5.2	Racismo Institucional
Policy Core	
PC1	Principal Problema Educação Básica
PC1.1	Falta de recursos (gestão é consequência)
PC1.2	Falta de recursos e gestão
PC1.3	Gestão
PC2	Objetivo da educação básica
PC2.1	Educação mais para mercado de trabalho

Quadro 15 — Códigos de crenças (continuação)

Código	Descrição
PC2.2	Educação mais para cidadania, diversidade
PC3	Base nacional comum curricular
PC3.1	BNCC como eixo central para a educação básica
PC3.2	Crítico a BNCC
PC4	Responsabilidade Regulação/implementação educação básica
PC4.1	Estado e família
PC4.2	Estado e Cidadãos (movimentos sociais, sindicatos)
PC4.3	Estado e setor privado e/ou Institutos e Fundações
PC5	Prioridade Solução múltiplas e contextualizadas
PC5.1	Financiamento
PC5.2	Infraestrutura - construção/reparos, luz, saneamento, tecnologia
PC5.3	Formação Continuada Profissionais da Educação
PC5.4	Material Didático - pedagógicos
PC5.5	Base curricular
PC5.6	Alimentação
PC5.7	Transporte
PC5.8	Punição professores autoritários esquerda
PC5.9	Recursos Humanos - Plano de Carreira, concurso e salários
PC5.10	Formação Inicial
PC5.11	Governança secretarias e escolar eficiente
PC6	Governança da Educação Básica
PC6.1	Referência ao Regime de Colaboração 3 entes - SNE
PC6.2	Referências internacionais
PC7	Plano Nacional de Educação
PC7.1	Contra PNE
PC7.2	PNE - ampla participação e financiamento adequado
PC8	Prioridade na igualdade/ equidade/ diversidade
PC8.1	Étnico-racial negro
PC8.2	Campo
PC8.3	Renda
PC8.4	Indígena
PC8.5	Peso para educação quilombola
PC8.6	EJA
PC8.7	Deficiência e altas habilidades

Quadro 15 — Códigos de crenças (conclusão)

Código	Descrição
PC8.8	Mulheres
PC8.9	Diversidade (étnico racial, gênero e campo) doutrina comunista
PC8.10	LGBTQIA+
Secondary Core	
SC1	Escopo das avaliações
SC1.1	PISA e SAEB são essenciais ainda que insuficientes
SC1.2	PISA e SAEB são ineficientes para medir qualidade da educação
SC2	Mobilização da Sociedade
SC2.1	Movimentos sociais
SC2.2	Institucionalização dos Conselhos de educação e escolares
SC2.3	Comunicação institucional transparente
SC2.4	Engajamento das famílias
SC3	Equacionamento do financiamento
SC3.1	Impostos disponíveis
SC3.2	Custo Aluno Qualidade
SC4	Formação inicial e continuada
SC4.1	Formação se associada a remuneração
SC4.2	Formação Inicial e Continuada específica em ERER
SC4.3	Revisão Cursos de Pedagogia e Licenciaturas
SC4.4	Necessidade de alinhamento coordenação federativa
SC5	Material didático
SC5.1	Importância do PNLD
SC5.2	PNLD 'ideologizado'
SC5.3	Materiais didáticos com tecnologia
SC5.4	Avaliar parâmetros raciais nos livros didáticos
SC5.5	Produção de materiais didáticos próprios

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para o rastreamento de processos foram incluídos os demais documentos e entrevistas na análise, organizados em pastas por tipo de documento: relatórios de gestão do MEC — por secretaria e por ano; CNE (pareceres e resoluções) — por ano; entrevistas, por sequência cronológica.

5.7 RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo tratou da metodologia utilizada na pesquisa, voltada a investigação dos mecanismos causais das mudanças pró-equidade na AERN, na educação básica brasileira entre 2003 e 2022, utilizando o ACF. A análise abrange eventos externos, como coalizões político-partidárias, organismos internacionais e outros subsistemas, e eventos internos, como atores principais, sistemas de crenças, coalizões, empreendedores e mediadores de políticas públicas, além de dinâmicas de aprendizagem e/ou acordos negociados. As principais mudanças analisadas, após pesquisa bibliográfica e documental sobre a educação básica e a AERN, incluem a criação e a extinção da Secadi, a inclusão da variável raça/cor no Censo Escolar, o II Plano Nacional de Educação e a elaboração e aprovação da BNCC.

Para a coleta de dados, foram utilizadas fontes bibliográficas, documentais e entrevistas. As fontes bibliográficas são compostas por artigos, dissertações, teses e livros que tratam do histórico das mudanças na educação básica e da agenda étnico-racial negra. As fontes documentais são compostas por: relatórios de gestão do MEC, notas taquigráficas e transcrições de audiências públicas, documentos de sítios eletrônicos, transcrições de seminários e eventos no YouTube, além de pareceres, resoluções e normas legais. As entrevistas totalizaram 17 horas de gravação, via *Google Meets*, com atores envolvidos direta ou indiretamente com a AERN na educação básica no período. A análise dos dados foi realizada por meio do software MAXQDA. Para a identificação do sistema de crenças e coalizões, foram codificados 350 documentos e mais de 1.900 segmentos. Foi utilizada, para identificar os mecanismos causais, a técnica de rastreamento de processos (*process tracing*), enquanto ‘processo sequencial de eventos (conjunto de acontecimentos) concatenados no tempo’, a partir das interações entre atores e contextos.

O próximo capítulo apresenta a primeira das duas rodadas de resultados, focando na identificação dos atores, crenças e coalizões do subsistema de educação básica e da AERN.

6 RESULTADOS: SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NACIONAL - ATORES, CRENÇAS E COALIZÕES

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa, divididos em seções temáticas. A primeira analisa os principais atores, em seguida são identificados os sistemas de crenças e, por último, as coalizões, entre 2003 e 2022.

De acordo com o ACF, a análise de mudanças institucionais nas políticas públicas é mais eficaz ao tomar como unidade de análise os subsistemas ao longo do tempo. Este enfoque permite compreender a interação entre diversos atores com interesses específicos, sua relação com os processos decisórios, além dos eventos externos como variáveis intervenientes, para explicar as mudanças resultantes. A identificação dos atores de um subsistema considera suas afiliações organizacionais, sejam estatais ou não. As ações individuais podem não refletir inteiramente as posições das organizações que representam, mas em uma análise de longo prazo, as posições organizacionais se tornam claras. A análise nessa pesquisa foca principalmente em organizações e, em casos notáveis, em agentes individuais (Araújo, 2013).

A persistência de certos agentes ao longo do tempo reforça a importância do foco no subsistema, quando é possível identificar disparidades nas participações, com alguns indivíduos aparecendo isoladamente e outros contribuindo brevemente, enquanto atores organizacionais estão presentes continuamente em várias arenas de debate e processos decisórios das respectivas políticas. A análise se dá a partir de organizações e apenas a partir de indivíduos quando esses são convidados e/ou estão presentes reiteradamente em determinados eventos daquele setor de políticas públicas, independente da organização a que esteja vinculado. Para tanto, a análise a partir de múltiplas fontes valida os atores presentes e principais, sobretudo quando é possível acessar informações que incluam mais de um poder – Legislativo e Executivo.

A caracterização do subsistema está dividida em quatro tópicos: 1) preâmbulo do subsistema de educação básica e de igualdade racial no século XX; 2) os atores principais do subsistema de educação básica entre 2003 e 2022; 3) as crenças identificadas nos 3 níveis: *deep core*, *policy core* e *secondary core*; e, por fim, 4) as coalizões identificadas no subsistema federal de educação básica. Os mediadores e empreendedores de políticas pública serão identificados no rastreamento dos processos das mudanças na educação básica.

6.1 PREÂMBULO DO SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO SÉCULO XX

Um primeiro movimento organizado, ligado à educação, identificado, foi o ‘Movimento da Liga Contra o Analfabetismo’ (de 1914 a 1940), em São Paulo. Em 1924, foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), central na organização de ações na área de educação. Na ABE, os conflitos em torno das finalidades e meios relacionados à educação teriam se tornado mais acirrados, gerando dois blocos antagônicos: o “bloco dos conservadores”, ligados à Igreja Católica, e o “bloco dos renovadores”, composto por educadores com ideias liberais (Gohn, 2016; Romanelli, 1986).

Nesse período, foram realizadas Conferências Nacionais de Educação, resultando na publicação do documento de referência da educação básica, válido até os dias atuais: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹⁹, de 1932, produto das ideias dos renovadores. A própria ABE teria sido criada a partir do impulsionamento dos renovadores educacionais, como instrumento de ações coletivas para influenciar o poder público e a esfera pública nas tomadas de decisões. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi assinado por 26 educadores, incluindo Anísio Teixeira, Cecília Meirelles, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo. Este movimento defendia uma escola pública, gratuita, obrigatória e laica, e buscava trazer a educação como um problema central para o desenvolvimento do país. Até esse período, o órgão responsável pela educação em nível federal era o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Nacional do Ensino (Romanelli, 1986).

Segundo a literatura, a partir da década de 1930 existiam dois grupos em disputa: os estatistas, que criticavam a educação pública focalizada e o fomento a escolas particulares, e os liberalistas, que acreditavam que a escolha da educação deveria ser responsabilidade da família, não do Estado. Os grupos reformistas passaram a ser chamados de estatistas e os conservadores de liberalistas (Romanelli, 1986; Conselho Nacional de Educação, 2017).

Em 1952, durante o desenvolvimento da primeira proposta de regulamentação ampla da educação básica através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, iniciou-se um debate no Congresso e foi criada uma subcomissão para avaliar os substitutivos e emendas à proposta inicial de 1948. Nesse contexto, surgiu a Campanha em Defesa da Escola Pública, que contou com a participação de alguns Pioneiros da Educação, como Anísio Teixeira e Fernando Azevedo, além de lideranças de sindicatos, estudantes e intelectuais, tendo como ponto focal a USP e o meio acadêmico e artístico (Cara, 2019).

¹⁹ Ver https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf

Em 1959, surgiu o Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados, redigido novamente por Fernando de Azevedo e assinado por 189 educadores, incluindo Anísio Teixeira, Antônio Cândido, Caio Prado Júnior e Cecília Meirelles. Esse manifesto reafirmava o Manifesto de 1932 e se posicionava contra a "liberdade de ensino" propagada pela Igreja Católica e contra os planos da rede privada de receber recursos públicos para fornecer educação.

Após o período ditatorial, como resultado das lutas pela redemocratização, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) começou a ser articulado e foi oficialmente lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987, para participar da assembleia constituinte. O Fórum surgiu da Campanha em Defesa da Escola Pública e Gratuita, buscando reivindicar um projeto abrangente para a educação. Após a Constituição de 1988, o FNDEP participou ativamente da elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e do Plano Nacional de Educação, que foi convertido em Projeto de Lei por iniciativa do deputado federal Ivan Valente e aprovado como Lei 10.721/2001 (Gohn, 2016; Romanelli, 1986).

A AERN não foi uma prioridade no subsistema de educação básica sendo necessário um breve preâmbulo sobre os movimentos negros nesse período no Brasil para melhor compreensão das dinâmicas entre 2003 e 2022.

6.2 PREÂMBULO DOS MOVIMENTOS NEGROS NO SÉCULO XX

Três impulsos teriam contribuído para a consolidação dos Movimentos Negros e sua visibilidade na luta por políticas inclusivas.

No início do século XX, a imprensa alternativa desempenhou um papel fundamental nas campanhas do Movimento Negro Brasileiro.²⁰ Essas iniciativas culminaram na formação da Frente Negra Brasileira (FNB), considerada por Florestan Fernandes como o primeiro movimento de massa no período pós-abolicionista visando integrar os negros na política. A FNB tentou proporcionar à população negra oportunidades de organização, educação e apoio na resistência à discriminação racial. Setores da FNB estabeleceram salas de alfabetização para trabalhadores negros em diversas localidades (Domingues, 2007; Filice, 2010).

Fundado em 1944 por Abdias do Nascimento, o Teatro Experimental do Negro (TEN) representou um segundo impulso significativo do movimento. Formado em Contabilidade e Economia, no Rio de Janeiro, além de ensaiar peças de teatro, Abdias

²⁰ Destacando-se periódicos como O Baluarte (1903), O Menelik (1915), A Rua (1916), O Alfinete (1918), A Liberdade (1919), A Sentinela (1920), O Getulino (1923) e o Clarim d'Alvorada (1924).

promovia cursos de alfabetização para adultos, demonstrando um compromisso abrangente com a educação e a inserção da população negra no mercado de trabalho. O TEN apoiava uma diversidade de pessoas, incluindo frequentadores de terreiros, e formava os primeiros atores e atrizes negros do teatro brasileiro (Domingues, 2007; Filice, 2010).

Neste contexto, a educação não se limitava à escolarização formal, mas incluía uma perspectiva emancipatória para os negros, atuando de forma consciente na sua trajetória política. O TEN oferecia aulas em salas cedidas pela UNE, atendendo cerca de 600 alunos antes de ser interrompido por falta de espaço. No entanto, a ênfase do TEN ainda não estava na afirmação da África como epicentro do modelo social, mas, sim, na identidade do negro de ascendência africana como uma possibilidade emergente, sem ainda constituir uma referência central no modelo social. Em 1945, o TEN organizou a Convenção Nacional do Negro Brasileiro, marcando o primeiro Encontro Nacional do Movimento Negro Brasileiro (MNB). Este evento teve sua primeira reunião nacional em São Paulo, seguida por uma segunda realizada em 1946, no Rio de Janeiro (Domingues, 2007; Filice, 2010).

Ao término das deliberações, a assembleia votou e lançou um "Manifesto à Nação Brasileira", que reivindicava o reconhecimento da origem étnica do povo brasileiro, a definição do racismo como crime de lesa-pátria e a punição de sua prática como delito. O Manifesto também instava por políticas afirmativas de igualdade racial, incluindo bolsas de estudos e incentivos fiscais. No entanto, as propostas contidas no Manifesto foram rejeitadas pela Assembleia Nacional Constituinte de 1946, que alegou a ausência de evidências de discriminação racial no país (Marinho, 2003).

A década de 1970 representou um momento crucial na luta contra o racismo no Brasil. O Movimento Negro Unificado (MNU), fundado em 1978, foi uma iniciativa multifacetada que mobilizou e organizou a população negra para combater o racismo. Essa fase foi considerada uma "reinvenção" do movimento negro, marcando um período de maior ativismo e consciência racial, com conquistas notáveis nos âmbitos público e privado, como as frentes abertas pelo Movimento de Mulheres Negras e o embate político liderado pelas Comunidades Negras Quilombolas (Domingues, 2007; Filice, 2010).

O regimento interno do MNU foi aprovado ainda em 1978 e o Programa de Ação incluía oito lutas prioritárias: 1) por um movimento negro independente; 2) pelo fim da violência policial e da "indústria" da criminalidade; 3) pelo fim da discriminação racial no trabalho; 4) por uma educação voltada para os interesses do povo negro e de todos os oprimidos; 5) pelo fim da manipulação política da cultura negra; 6) contra a exploração sexual, social e econômica da mulher negra; 7) pelo fim da violência racial nos meios de

comunicação; e 8) pela solidariedade internacional à luta de todos os oprimidos (MNU, 1978).

A Ação 4 do Regimento, relacionada à educação, pontuava que a educação é um processo contínuo que vai além da escola, desempenhando um papel crucial na formação do cidadão e na perpetuação da ideologia da classe dominante. O MNU criticava o modelo educacional vigente por reforçar a discriminação racial e a exclusão da cultura negra dos currículos escolares. Defendia uma abordagem mais ampla, que incluísse a educação autônoma, com projetos específicos para alfabetização e valorização da história e cultura afro-brasileira. Propunha, ainda, mobilizar a comunidade para criar escolas alternativas, desenvolver materiais didáticos antirracistas e incluir a história da África e do povo negro nos currículos, visando a formação de uma cidadania que emancipasse o povo negro e combatesse a violência racial.

Nesse período, se destacava Lélia Gonzalez, antropóloga e ativista mineira, e uma das principais vozes na luta contra o racismo e a desigualdade de gênero no Brasil. Nascida em Belo Horizonte, formou-se em História e Filosofia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), fez mestrado em Comunicação e Doutorado em Antropologia Social e lecionou nas principais universidades do Rio de Janeiro. Fundadora do Instituto de Pesquisas das Culturas Negras (IPCN) e do Movimento Negro Unificado (MNU), Lélia desempenhou um papel crucial na política feminina e negra, ajudando a resistir à ditadura militar e à discriminação racial. Autora de várias obras importantes, ela introduziu conceitos como "amefricanidade" e "pretuguês", valorizando a perspectiva das populações africanas e indígenas na formação cultural do Brasil. Sua atuação e escritos foram fundamentais para a construção de uma visão interseccional das desigualdades sociais, influenciando gerações de militantes e permanecendo como uma inspiração para as mulheres negras. Lélia participou na Assembleia Constituinte, na subcomissão da AERN e minorias (Theodoro, 2009).²¹

Em 1986 é fundado o Núcleo de Estudos Negros (NEN), na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pioneiro entre os núcleos universitários dedicados à questão racial, com a missão de combater o racismo e a discriminação racial e social. Em 1995, lançam o jornal "Educa-Ação Afro" e, em 1996, criam o grupo de pesquisa "ALTERITAS". Focado

²¹ Sobre Lélia Gonzalez, Luiza Bairos afirmou: "Quando a maioria das militantes do MNU ainda não tinha uma elaboração mais aprofundada sobre a mulher negra, era Lélia que servia como nossa porta-voz contra o sexismo que ameaçava subordinar a participação de mulheres no interior do MNU, e o racismo que impedia nossa inserção plena no movimento de mulheres. Mas através de muitas e longas conversas e dos textos dela, aprendemos como incorporar um certo modo de ser feminista às nossas vidas e à nossa militância, articulamos nossos próprios interesses e criamos condições para valorizar a ação política das mulheres negras" (Theodoro, 2009, p. 1).

na valorização das diferenças, o NEN realiza pesquisas, forma professores, e publica materiais didático-pedagógicos. Seus programas incluem áreas de Educação, Justiça e Direitos Humanos, e desenvolvimento socioeconômico. O Programa de Justiça e Direitos Humanos apoia vítimas de violência racial e promove a formação de lideranças comunitárias, enquanto o Programa Desenvolvimento, Trabalho e Cidadania oferece cursos sobre racismo e empreendedorismo afro-catarinense. O Programa de Educação capacita educadores e desenvolve a "Pedagogia Multirracial e Popular".

O NEN participou da III Conferência Mundial Contra o Racismo, em Durban, África do Sul, e desenvolveu projetos como "Educação Profissional para Comunidades Negras" e "Projeto Terra Negra Brasil". Além disso, atua no controle social das políticas públicas, monitorando a implementação da Lei 10.639/2003.²² A influência do NEN levou à criação de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABs) em outras universidades brasileiras, como o da UFSCar, criado em 1991, voltado a atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Ao longo do Século XX, a educação no Brasil passou por significativas transformações impulsionadas por movimentos como a Liga Contra o Analfabetismo, a Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Campanha em Defesa da Escola Pública, que mais tarde se transformou no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Inicialmente, a ABE enfrentou conflitos entre 'conservadores' e 'renovadores', resultando em importantes documentos, como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932. Na década de 1950, a Campanha em Defesa da Escola Pública mobilizou educadores, estudantes e intelectuais para promover uma educação inclusiva e democrática. Nas décadas de 1980 e 1990, a redemocratização e a Constituição de 1988 promoveram novas políticas educacionais através do FNDEP. Paralelamente, o movimento negro, liderado pela Frente Negra Brasileira (FNB), Teatro Experimental do Negro (TEN), e o Movimento Negro Unificado (MNU), lutava contra o racismo institucional. Na década de 1980 e 1990, esses esforços foram institucionalizados com a criação dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABs) nas universidades, com o objetivo de garantir a produção e disseminação de conhecimento científico sobre questões raciais.

²² Para saber mais, ver tratativas do NEN junto a Undime em Filice (2008).

Quadro 16 – Resumo do subsistema de educação básica e movimentos negros no século XX

Ano/Período	Eventos Importantes
1914-1940	Movimento da Liga Contra o Analfabetismo em São Paulo.
1924	Criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), que foi central na organização de ações na área de educação, gerando dois blocos antagônicos: conservadores (ligados à Igreja Católica) e renovadores (educadores com ideias liberais).
1931	Criação da Frente Negra Brasileira (FNB), primeiro movimento negro de massa no Brasil.
1932	Publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, defendendo uma escola pública, gratuita, obrigatória e laica.
1944	Fundação do Teatro Experimental do Negro (TEN) por Abdias do Nascimento, promovendo cursos de alfabetização e inclusão de negros no teatro brasileiro.
1952	Início do debate sobre a regulamentação da educação básica no Congresso, levando à criação de uma subcomissão para avaliar substitutivos e emendas à proposta de 1948.
1959/1960	Publicação do Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados, reafirmando o Manifesto de 1932 e posicionando-se contra a "liberdade de ensino" e o financiamento público da rede privada. Criação da Campanha em Defesa da Escola Pública.
1978	Fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), que trouxe um novo impulso ao ativismo negro no Brasil, com foco em várias lutas, incluindo a educação antirracista.
1986	Fundação do Núcleo de Estudos Negros (NEN) na Universidade Federal de Santa Catarina, com o objetivo de combater o racismo e promover a educação multirracial e popular.
1987	Lançamento oficial do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que desempenhou um papel crucial na elaboração da nova LDB e do Plano Nacional de Educação.
1988	Promulgação da Constituição Brasileira, que incluiu importantes avanços nas políticas educacionais e de igualdade racial.

Fonte: Elaborado pela autora

Essa linha do tempo fundamenta a compreensão das dinâmicas do subsistema de educação básica no século XXI. Martins (2014), consultor no Congresso Nacional, identificou cem atores envolvidos nas disputas do campo educacional, incluindo órgãos governamentais, entidades de gestores públicos, entidades científicas, movimentos sociais e organizações de interesses privados (Ver Anexo — Quadro Atores Descumprimento PNE). No entanto, não foi identificado nenhum ator diretamente ligado à AERN ou de diversidade, considerando outros recortes como renda, gênero, campo, indígena e deficiência.

A seguir são identificadas e detalhadas, para o período de 2003 a 2022, informações sobre: os **atores principais** do subsistema de educação básica e da AERN na educação básica; o sistema de crenças dos atores; e as coalizões existentes.

6.3 ATORES

Para consolidar, no período sob análise, a identificação dos atores do subsistema de educação básica e aqueles atuantes na AERN na educação básica, foi realizada uma série de codificações e cruzamentos, a partir das fontes já indicadas no capítulo metodológico, tendo como referência inicial Martins (2014). Essas incluem bibliografia, relatórios de gestão, atas de reunião da Cadara, áudios, vídeos e/ou notas taquigráficas dos eventos (reuniões, audiências públicas, seminários) na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; vídeos e respectivas transcrições das páginas dos atores no YouTube.

A partir da identificação, foram selecionados os atores principais, que estão classificados em 2 grupos, considerando o período de 2003-2022.

- Atores presentes nas disputas em relação à educação básica nacional. Aqui não há filtros daqueles presentes apenas nas principais mudanças sob análise, uma vez que a compreensão é de que os atores do subsistema de educação básica nacional estão envolvidos em mais de uma agenda;
- Atores presentes na AERN, por meio da atuação direta no MEC, durante o período, com destaque para a Secadi. Aqui sobressaíram os atores individuais, mas como predominam suas vinculações a duas organizações, essas foram elencadas como atores principais da agenda no período: Núcleo de estudos afrobrasileiros (NEAB), vinculado à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e a ABPN.

Quadro 17 — Atores dos Sistemas de Crenças

Estrutura interna - Atores	Setor privado: Grupos de interesse; Ongs - + privado	Setor público: Membros do sistema político administrativo e de governo; Burocratas; Políticos eleitos	Esfera pública: Ongs - + movimentos sociais; Cidadãos	Acadêmicos: <i>Think thanks;</i> Investigadores	Jornalistas <i>media</i>
---------------------------------------	--	--	---	---	-----------------------------

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A seguir são apresentados, resumidamente, os perfis dos atores principais, a partir de informações coletadas dos respectivos sites:

Fundada em 2019, a Associação Brasileira de Educação Cívico-Militar (Abemil) promove a implantação de escolas cívico-militares no Brasil. Opera em um modelo onde a gestão é dividida entre a prefeitura e a Associação, inspirando-se nos colégios militares. Foca no civismo, patriotismo e valores familiares, com ênfase no cumprimento de normas e respeito aos professores (Associação Brasileira de Educação Cívico-Militar, 2023).

Fundada em 2000, a Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN) congrega pesquisadores negros dedicados ao estudo das questões raciais. Promove a troca de experiências, eventos e debates, além de participar na formulação de políticas públicas voltadas para a igualdade racial, fortalecendo a pesquisa acadêmica sobre populações negras (Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, 2023).

Fundada em 2010, a Associação Nacional de Ensino Domiciliar (Aned) defende a autonomia educacional das famílias no Brasil, promovendo a educação domiciliar como um direito dos pais. Baseia-se na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Código Civil Brasileiro, oferecendo suporte e integração às famílias educadoras, além de representar seus interesses junto às autoridades (Associação Nacional de Ensino Domiciliar, 2023).

Fundada em 1978, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) é uma entidade sem fins lucrativos que reúne programas de pós-graduação em educação, incluindo professores, estudantes e pesquisadores. Promove o desenvolvimento da ciência, educação e cultura, fortalecendo o ensino de pós-graduação e pesquisa em educação, e participando na formulação e desenvolvimento da política educacional do país (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2023).

Fundada em 1999, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) é uma ampla articulação de grupos e entidades, reunindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, ONGs e cidadãos, sendo fundadora de várias campanhas, com apoios de entidades internacionais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).

Criada em 1990, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) é uma entidade nacional que unifica várias federações setoriais de educação. Luta pela valorização dos trabalhadores em educação, mobilização pela carreira, piso salarial, e ampliação dos direitos sociais. Realiza pesquisas e campanhas como a Semana Nacional em Defesa e Promoção da Educação Pública (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2023).

Fundado em 1986, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) reúne Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. Promove a integração das redes estaduais e a participação dos estados na construção de políticas nacionais, organizando-se em frentes de trabalho para discutir soluções e compartilhar boas práticas (Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2023).

Fundado em 2004 por Miguel Nagib, o Escola Sem Partido (ESP) visava combater a doutrinação político-ideológica nas escolas brasileiras. Defendia que as escolas sejam centros neutros de produção e difusão de conhecimento. Oferecia informações e apoio para estudantes e pais enfrentarem a doutrinação em sala de aula, promovendo uma educação equilibrada. Seu fundador deixou a 'organização' em 2020 e, desde então, outros atores falam em nome do movimento (Escola sem partido, 2023)

A Fundação Lemann, fundada em 2002, colabora com iniciativas que garantem a aprendizagem de todos os estudantes e desenvolvem líderes para resolver desafios sociais complexos no Brasil. Atua em 25 estados brasileiros, nas áreas de alfabetização, currículo e desenvolvimento de lideranças diversas e representativas. Em 2024 incorporou, em sua página principal, no site da Fundação, o compromisso pela equidade racial como meta central (Fundação Lemann, 2002).

Criado em 1982 pelo Unibanco, o Instituto Unibanco visa a melhoria da educação brasileira, com foco na gestão educacional e equidade no ensino, voltado principalmente no ensino médio. Seus valores incluem a valorização da diversidade, aceleração de transformações, e orientação baseada em evidências. Desenvolve projetos que visam melhorar a eficiência do ensino em escolas públicas e promover a inclusão educacional (Instituto Unibanco, 2023).

Graduada em Ciências Sociais, Maria Helena Castro é uma educadora com uma longa trajetória no governo e em instituições educacionais. Já ocupou os cargos de Secretária Executiva do MEC por duas vezes, presidente do INEP, Secretária de Educação do Distrito Federal e do Estado de São Paulo, Presidente do CNE e, atualmente, lidera a Cátedra Instituto Ayrton Senna de Inovação em Avaliação Educacional na Universidade de São Paulo (USP).

O Núcleo de Estudos Negros (NEN), fundado em 1986, e o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB) da UFSCar, em 1991, promovem a equidade racial e o combate ao racismo nas universidades. Desenvolvem pesquisas, formação de professores e publicação de materiais didáticos. Atuam na construção de políticas públicas para promover a igualdade racial (Núcleo de Estudos Negros, 2023; Núcleo de Estudos Afro-brasileiros, 2023).

Fundado em 2006, o Todos pela Educação é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, financiada por recursos privados, que visa melhorar a qualidade da educação básica no Brasil. Surgiu de uma reunião entre o Instituto Faça Parte e representantes do programa Amigos da Escola, da Rede Globo. O movimento é organizado por uma assembleia de 80 membros, que elege o Conselho de Governança e conta com quatro comitês temáticos. Entre seus financiadores estão Gerdau, Banco Itaú e Fundação Roberto Marinho (Todos pela Educação, 2023).

Fundada em 1986, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) representa secretarias municipais de educação. Promove reuniões, seminários e fóruns para fornecer informações e formação às secretarias municipais, e colabora com outras organizações para contribuir na formulação de políticas nacionais de educação (Undime, 2023).

Parte da Fundação Itaú desde 2019, o Itaú Social foi criado em 1993 e desenvolve programas para melhorar a educação pública, dedicando-se especialmente à educação infantil e aos anos finais do ensino fundamental. Trabalha em quatro marcos estratégicos: fortalecimento das redes estaduais e municipais; promoção de políticas nacionais coordenadas; desenvolvimento de um modelo de escola pública integral; e melhoria das práticas pedagógicas, visando reduzir desigualdades (Itaú Social, 2023).

O Itaú Educação e Trabalho — também integrante da Fundação Itaú desde 2019 — promove políticas de Educação Profissional e Tecnológica. Dedicar-se a ampliar matrículas, melhorar a qualidade da oferta e garantir a inclusão dos jovens no mercado de trabalho, colaborando com entidades civis e o poder público para oferecer uma formação qualificada e contínua aos estudantes (Itaú Educação e Trabalho, 2023).

6.4 CRENÇAS

A fim de compreender os processos políticos de um subsistema de políticas públicas, o ACF considera, como referência analítica, a identificação das coalizões de defesa do subsistema. Essas, por sua vez, são identificadas a partir do compartilhamento de crenças e coordenação de estratégias (Jenkins-Smith *et al.*, 2017, p. 141). As crenças são classificadas pelo ACF, em três níveis, formando um sistema de crenças de cada ator: *deep core*, *policy core* e *secondary core*. A seguir, serão detalhados os três níveis de crenças codificados, após processo que envolveu pré-codificações e quatro rodadas de recodificações.

Para identificar a distribuição de cada crença por subcódigos, foi utilizado o método misto de análise do **MAXQDA**, a partir da **Tabela de referência cruzada**. Essa tabela é

resultado do cruzamento "Códigos x Grupos" , permitindo a comparação das frequências dos códigos. Os grupos foram formados por documentos com variáveis selecionáveis, no nosso caso, os atores. E a distribuição de crenças é representada pela frequência (em %) em relação ao total de documentos totais codificados, ou seja, de todos os atores.

Posteriormente, para identificar as similaridades das crenças dos atores, por código de crenças, foi utilizado o recurso do **MAXQDA** que permite análise por ‘**coocorrência de valores de códigos**’ e por ‘**similaridade de correspondência simples**’.

6.4.1 Deep Core

A primeira camada de crenças no ACF é o *deep core*, que trata do núcleo de crenças profundas dos atores, ou seja, as orientações normativas fundamentais, como ideologias políticas, valores normativos (e.g. crenças religiosas), identidades, orientações culturais, prioridades básicas (e.g. liberdade x segurança), visões da natureza humana. No nível *deep core* foram evidenciadas visões em relação aos conceitos de: Democracia participativa - sociedade civil (DC1); Desenvolvimento (DC2); Conhecimento (DC3); Justiça distributiva (DC4); e Racismo (DC5). A seguir são especificadas cada uma das crenças codificadas para essa camada.

O DC 1 se refere às visões sobre a abrangência da democracia participativa, a partir da identificação de ‘sociedade civil’. Como resultado da leitura dos documentos e reflexões conceituais, foram identificados, para o DC1, quatro referências predominantes em relação a sociedade civil:

- € DC1.1: Papel central dos representantes do setor privado
- € DC1.2: Papel central dos institutos e fundações
- € DC1.3: Papel central dos movimentos de base (estudantil, negro)
- € DC1.4: Papel central dos representantes de famílias

Historicamente, os movimentos sociais da educação foram liderados por profissionais da educação por meio de associações de classe e sindicatos, utilizando greves, manifestações e negociações como estratégias de atuação ou ações de repertório, segundo denominações de especialistas da área de movimentos sociais (Abers *et al.*, 2014; Gohn, 2016).

O movimento estudantil, tanto no ensino médio quanto universitário, também passou por períodos de mobilização significativa no Século XX, antes e durante o regime militar e

em seguida com as "Diretas Já", em 1984, e os "Caras Pintadas", em 1992, envolvendo dois atores centrais: UNE e a Ubes. Além desses, outros movimentos de base e organizações sociais também são mencionados com papéis importantes nas lutas pela educação. São citados como exemplo os movimentos de educação popular e o movimento pelas creches, que teve um destaque nos anos 1970, sendo revitalizado em cidades como São Paulo devido à falta de vagas, a exemplo do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib). O Movimento da Infância, que abrange crianças e adolescentes em situação de exclusão, e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), que se organiza em turmas noturnas devido à alta demanda, também são significativos, de acordo com a literatura (Gohn, 2016). Nota-se que aqui são estão contemplados os pioneiros da educação, nem a Campanha nem o FNDEP.

No Século XXI, as mobilizações no campo da educação passaram por transformações, com novos atores institucionais, como fundações e entidades do Terceiro Setor entrando em cena. Incentivadas por novas diretrizes governamentais, suporte jurídico e pela criação de fundos e projetos, essas entidades ajudaram a articular a sociedade civil com redes públicas de escolas, abordando temas como gênero, etnia, faixas etárias e nacionalidade. A CNDE, ainda que herdeira do FNDEP, se reorganizou nos anos 2000, formando redes nacionais e internacionais, tendo como foco a educação pública de qualidade. Novos movimentos, como o Todos pela Educação, surgido em 2006 e formado por empresários e atores do Terceiro Setor, passaram a ocupar-se em fazer da educação uma ferramenta essencial para o desenvolvimento do país. Esses seriam exemplos de novos movimentos sociais do século XXI (Gohn, 2016).

Há uma corrente que explora o conceito de sociedade civil destacando que, nos anos 1990, esse era analisado como um conjunto de atores autônomos e associativos, capazes de revitalizar o espaço público e democratizar a política. Lavallo (2003) critica essa idealização, argumentando que a visão normativa da sociedade civil gerou uma compreensão limitada dos atores e suas capacidades. Ele observa que o debate evoluiu para uma abordagem mais pragmática, focando na interação real entre sociedade civil e Estado em contextos institucionais específicos, e que sua compreensão deve estar ancorada na empiria.

Nessa linha, destaca-se o foco para o termo movimentos sociais e sua capacidade de influenciar políticas públicas através de interações entre atores estatais e não estatais, resultando na criação e reformulação de políticas e instituições, para além do repertório das ruas. O conceito de ativismo institucional, onde ativistas dentro da burocracia colaboram com movimentos sociais seria central para entender essas dinâmicas. Movimentos sociais

não apenas reagem às oportunidades políticas, portanto, mas também buscam alterar o ambiente institucional, incluindo a reforma do Estado e a redefinição da estrutura organizacional dos subsistemas de políticas públicas. As disputas por modelos alternativos de políticas ocorrem em contextos de regimes políticos que estruturam oportunidades e constrangimentos para os movimentos (Tatagiba *et al.*, 2018).

A análise dos movimentos educacionais brasileiros revela a evolução e complexidade do ativismo social e sua interação com o Estado. Inicialmente, liderados por sindicatos e associações de classe, esses movimentos utilizaram greves e manifestações como principais estratégias. O movimento estudantil também teve momentos críticos de mobilização. No Século XXI, a entrada de novos atores institucionais do Terceiro Setor trouxe novas dinâmicas, ampliando o foco para temas diversos e fortalecendo a articulação com redes públicas. Se conceitos, como o de ‘ativismo institucional’, tentam mostrar como os movimentos sociais não apenas reagem, mas influenciam e reformulam políticas públicas, são realizadas críticas à idealização e quase normatização do conceito atrelado ao de sociedade civil vigente, propondo uma análise mais pragmática e baseada na interação real entre todos os que se apresentam e se reconhecem enquanto sociedade civil e Estado.

Dentre os documentos codificados, a leitura de que as associações representantes do setor privado são parte da sociedade civil foi ressaltada pela Fenep, defensores das escolas cívico militares e Maria Helena Castro (MHC). Já o foco em institutos e fundações como representações da sociedade civil (DC 1.2) é enfatizado pelo TPE, Itaú Social, MHC, Fundação Lemann, Unibanco e Consed e, de maneira discreta, pela ABPN. Já CNTE, CNDE, seguidos pela ABPN, Undime e Anped enfatizam os movimentos sociais de base enquanto sinônimos de sociedade civil (DC 1.3). E, por fim, a representatividade das famílias dos estudantes enquanto defesa de grupo emblemático da sociedade civil aparece nos pronunciamentos da Abed e defensores das escolas cívico militares, seguida da Escola sem Partido.

Tabela 1 – Distribuição DC1 – Sociedade civil

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
DC	14%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	6%	8%	5%	0%	0%	25%
1.1															
DC	0%	0%	7%	0%	0%	0%	8%	0%	6%	47%	23%	46%	22%	0%	25%
1.2															
DC	0%	26%	26%	0%	31%	35%	0%	0%	0%	18%	4%	5%	22%	26%	0%
1.3															
DC	14%	0%	0%	21%	2%	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
1.4															

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O DC 2 trata das visões sobre desenvolvimento, com conceitos que variam de raízes culturais ancestrais, ao socioeconômico tradicional, passando pela integração socioambiental:

- € DC2.1: Desenvolvimento a partir de raízes culturais ancestrais
- € DC2.2: Desenvolvimento socioeconômico
- € DC2.3: Desenvolvimento de base socioambiental

Essa crença demandou bastante tempo e várias rodadas de leituras e recodificações, buscando amparo teórico conceitual. Na última rodada ainda constava uma diferenciação entre os termos desenvolvimento econômico, associado unicamente ao crescimento econômico, e desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, uma vez que a abordagem é sobre atores e coalizões em atuação no campo do desenvolvimento de crianças e adolescentes, concluiu-se ser mais prudente a identificação enquanto conceito unificado, ou seja, não há como dissociar a visão social de qualquer perspectiva de desenvolvimento infantil.

Uma forma de situar esses conceitos no espectro dos debates sobre desenvolvimento é bem resumida por Bresser-Pereira (2022), que faz uma revisão sistemática das teorias do Estado e sua atualização para integrá-las na economia política da Teoria Novo-Desenvolvimentista. Em artigo, o autor organiza as teorias do Estado de maneira cronológica aproximada, classificando-as segundo as tradições orgânico-republicana, liberal-contratualista, marxista, desenvolvimentista e de teorias do aparelho de Estado (Bresser-Pereira, 2022).

Na tradição orgânico-republicana é enfatizada a visão do Estado como um organismo que evolui e se adapta, integrando diferentes interesses e funções da sociedade. A tradição Liberal-contratualista vê o Estado como resultado de um contrato social entre indivíduos que buscam garantir direitos e liberdades, destacando a importância da limitação do poder estatal para proteger essas liberdades. A tradição marxista enfatiza o papel do Estado como instrumento de dominação de classe, responsável por manter as relações de produção capitalistas e a hegemonia da classe dominante. A tradição desenvolvimentista entende o Estado como agente crucial para promover o desenvolvimento econômico, industrialização e modernização, especialmente em países em desenvolvimento. E as teorias do aparelho do Estado seriam exploradas por autores como Poulantzas e Miliband, segundo os quais o

Estado representa um conjunto de instituições burocráticas e coercitivas que reproduzem relações de poder e dominância, ainda que com certa autonomia.

O artigo revisa criticamente essas tradições e discute como elas contribuem para a formulação de uma Teoria Novo-Desenvolvimentista, que se propõe a integrar elementos de desenvolvimento econômico e social com um enfoque na justiça e na sustentabilidade. Bresser-Pereira (2022) sugere que esta nova abordagem teórica oferece uma visão mais abrangente e relevante para os desafios contemporâneos enfrentados pelos Estados na promoção do desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável.

Por outro lado, Veiga (2006) explora a evolução do conceito de desenvolvimento ao longo do tempo, com enfoque direcionado para o neodesenvolvimentismo e suas diferenças em relação ao novo-desenvolvimentismo no Brasil. Este modelo teria emergido a partir de três choques cognitivos nos anos 1990: a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, a consagração da noção de "desenvolvimento sustentável", na conferência Rio-92, e o surgimento da corrente pós-desenvolvimentista. Esta última desafia a redução do desenvolvimento ao crescimento econômico e incorpora uma perspectiva ecossistêmica.

O conceito de desenvolvimento humano, para o autor, teria sido ampliado pelo economista Amartya Sen (2003), que considera o desenvolvimento como a expansão das liberdades substantivas das pessoas, com foco em vida longa e saudável, educação, acesso a recursos para uma vida digna e participação na comunidade. A sustentabilidade, inicialmente um conceito biológico, foi ampliada para incluir aspectos do desenvolvimento econômico e social. Aqui enquadramos a categoria 'desenvolvimento humano (base socioambiental)' utilizada na pesquisa.

Já a corrente pós-desenvolvimentista critica a ideia de progresso e os principais vetores do desenvolvimento tradicional (economia, Estado-nação, ciência etc.), valorizando sociedades "não desenvolvidas" e modos de vida alternativos. Os pós-desenvolvimentistas argumentam que o desenvolvimento como mito e a realidade histórica continua a ser uma forma de dominação, agora globalizada. Aqui se enquadra o conceito utilizado na pesquisa de 'desenvolvimento cultural ancestral' (Veiga, 2006).

Para o DC2, foram identificados três grupos de crenças. O primeiro, que enfatiza a perspectiva de desenvolvimento a partir de raízes culturais ancestrais, o segundo que enfatiza o desenvolvimento socioeconômico tradicional e o terceiro, de desenvolvimento com incorporação de base socioambiental. Cabe ressaltar que a diferenciação de visão entre

desenvolvimento socioeconômico tradicional e a visão de desenvolvimento de base socioambiental foi bastante limitada a partir da documentação analisada.

Dentre os documentos codificados sobre o DC2.1, a leitura de desenvolvimento a partir de raízes culturais ancestrais apareceu apenas nos pronunciamentos da ABPN. Em relação a visão desenvolvimentista clássica (DC 2.2), esta esteve presente tanto nos documentos da Fundação Lemann como da CNDE, seguida pela Anped e TPE, assim como Unibanco, Undime, Consed e pela ESP. Em relação a visão desenvolvimentista com ressalvas para a importância da base socioambiental (DC 2.3), esta aparece nos documentos codificados da Anped, ABPN, CNTE e CNDE.

Tabela 2— Distribuição DC 2 – Desenvolvimento

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
DC 2.1:	0%	0%	26%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DC2.2:	43%	5%	26%	17%	21%	6%	17%	20%	13%	29%	42%	22%	6%	4%	13%
DC2.3:	0%	16%	11%	0%	4%	18%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O DC 3 trata das visões sobre conhecimento, já utilizadas em outras pesquisas com ACF no Brasil, no nível de crenças do *deep core* (Araújo, 2013; Andrade, 2021):

- € DC3.1 -Conhecimento local territorial não 'ocidental' (urbano industrial)
- € DC3.2: Conhecimento alinhado a evidências
- € DC3.3 -Conhecimento como conjunto de experiências

A partir da leitura de documentos, optou-se pela diferenciação entre o conhecimento baseado em pesquisas quantitativas, que são identificadas como de maior evidência — conforme o senso comum —, já que podem ser generalizáveis em escala, e aquelas que incluem as quantitativas, mas com maior peso para as qualitativas, seguindo métodos reconhecidos. Além dessas, apareceu uma terceira, a do conhecimento local territorial (não ocidental urbano industrial). Essa definição surgiu a partir de entrevista com ator proeminente da AERN no Brasil. A diferença entre os dois últimos está baseada nos próprios

documentos examinados, acrescidos das entrevistas realizadas. O conhecimento enquanto conjunto de experiências qualitativas e quantitativas é aquele reconhecido pelos atores como acúmulo de experiência práticas dos profissionais da educação, uma série de pesquisas qualitativas baseadas em estudos de casos locais (no nível escola), associados a alguns levantamentos quantitativos e produtos de debates em seminários e eventos. Já o conhecimento local surge associado a uma ruptura epistemológica do conhecimento ocidental, hegemônico, baseado na ancestralidade de povos específicos e suas formulações próprias de sociedade e desenvolvimento, que deveriam ser resgatadas e validadas.

Entretanto, a visão de conhecimento mais presente na agenda nacional das políticas de educação básica, que tem a formação em conhecimento entre seus objetivos, é do conhecimento baseado em evidências quantitativas.

As visões sobre conhecimento enquanto aqueles não científicos, no sentido 'ocidental urbano industrial' (DC 3.1) aparecem tanto nos pronunciamentos da ABPN como na ABED, ainda que tenham conotações distintas, quase que inversamente conceituais. Para ABPN esse conhecimento está relacionado ao resgate da ancestralidade e para a ABED a valores familiares específicos conservadores. Dentre os documentos codificados sobre o DC 3.2, a leitura de que o conhecimento está atrelado diretamente ao consenso existente sobre evidências aparece de maneira mais proeminente no TPE, Fundação Lemann, Abemil, Unibanco, ABPN, Abed e ESP. Os demais apresentam menor percentual, justificado, em alguns casos, pela divisão entre a visão de evidências quantitativas associada a visão sobre o conjunto de experiências, que agrega as pesquisas qualitativas e trocas de experiências compondo o conceito de conhecimento. Assim, o conhecimento como conjunto de experiências (DC 3.3) aparece para a ABPN, Anped, ABED, CNDE, CNTE, Consed, e pouco para ESP e Unibanco.

Tabela 3 — Distribuição DC 3 – Conhecimento

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
DC3.1	0%	0%	4%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DC3.2	57%	0%	15%	13%	6%	0%	25%	10%	6%	6%	19%	24%	22%	4%	13%
DC3.3	0%	11%	26%	8%	2%	6%	8%	2%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O DC 4 trata das visões de justiça distributiva, também utilizadas em pesquisas com o ACF:

- € DC4.1 -Universalização moralmente referenciada (cristã conservadora)
- € DC4.2 -Universalização socialmente referenciada
- € DC4.3 -Universalização economicamente focalizada
- € DC4.4 – Focalização econômica (voucher)

Aqui houve modificação dos subcódigos, a partir dos documentos e entrevistas analisados. Dessa forma, surgiram quatro visões distintas, sendo que duas partem do pressuposto de que todos têm os mesmos direitos e deveres, porém, há diferença em relação à priorização no acesso a bens serviços, de acordo com: prevalência da priorização de acordo com situação econômica; priorização a partir de uma série de situações sociais sobrepostas — renda, raça, gênero etc. Uma outra visão visa a universalização a partir de uma única referência moral, baseada no histórico cristão-conservador, como sendo o legitimador da formação da sociedade brasileira. Dessa forma, não caberiam recortes específicos, sobretudo do ponto de vista social. E uma última visão compreende que os bens e serviços devem ser regidos pelo livre mercado e, apenas para os recortes da situação econômica, deve haver atuação estatal bem focalizada, com repasses de recursos específicos. Para essa crença, foi utilizada, como guia conceitual, a ‘tipologia’ de Bobbio e os conceitos de igualitarismo e liberdade (Bobbio, 1995).

A visão de defesa da universalização no acesso a bens e serviços, porém moralmente referenciada (cristã conservadora) - DC4.1 – apareceu nos pronunciamentos da Abemil e ESP, enquanto que a visão sobre a universalização socialmente referenciada (DC 4.2) apareceu como visões da CNDE, CNTE e Anped. Já uma visão de universalização economicamente focalizada (DC4.3) aparece com maior peso nas falas da ABPN, TPE, e pelas Fundação Lemann e Unibanco. Aparece também em documentos da Anped e CNDE. A visão sobre o livre mercado com hiperfocalização econômica para provisão de bens e serviços apareceu nos pronunciamentos da Fenep.

Tabela 4— Distribuição DC 4 – Justiça Distributiva

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
DC4.1	43%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DC4.2	0%	5%	0%	0%	4%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DC4.3	0%	5%	22%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	20%	22%	0%	0%
DC4.4	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Por fim, o DC 5 trata das visões sobre o racismo:

- € DC5.1: Democracia Racial
- € DC5.2: Racismo Institucional

Esse aparece associado às suas dimensões institucionais ou associado a uma invenção, calcada no mito da democracia racial, amparado pela narrativa de que ‘não há discriminação, pois são todos brasileiros’. Essa dualidade na pesquisa ocorreu em função de atores específicos, associados à visão moralista, conservadora. Como a origem das crenças mapeadas são falas dos atores em eventos públicos, seja nas reuniões da Comissão de Educação da Câmara, vídeos no YouTube ou páginas oficiais das organizações, a apreensão dessa crença torna-se mais complexa. As visões do mito da democracia racial são evidenciadas apenas entre aqueles que se posicionam verbalmente dessa forma, o que não necessariamente reflete a totalidade de atores com essa visão.

As visões sobre o racismo ser institucional aparece como visões da Anped e ABPN, da CNDE, CNTE, Consed, Itaú Social, Lemann, TPE e Unibanco de maneira explícita. Já a visão sobre uma suposta democracia racial, incluindo pronunciamentos contra as cotas raciais, aparece como visão da Abemil e ESP de maneira mais explícita.

Tabela 5— Distribuição DC 5 – Racismo

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Leman n	TPE	Uniban co	Undim e	MHC
DC5. 2	0%	11%	7%	0%	2%	6%	8%	0%	0%	6%	4%	2%	6%	4%	0%
DC5. 1	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

6.4.2 Policy Core

A segunda camada de crenças é o *policy core*, ou seja, o núcleo de crenças em relação às políticas públicas, central no ACF. Essas se referem as crenças normativas e empíricas relacionadas aos subsistemas de políticas públicas, a partir das visões sobre: severidade do problema e causa; posições sobre soluções gerais e instrumentos de políticas públicas metas gerais para um subsistema de políticas públicas; papel do governo em questões do subsistema (e.g. estado x mercado).

Com relação às crenças no nível das políticas públicas, a referência foi o artigo sobre os conjuntos de crenças e valores gerais que moldam a formulação de políticas públicas, a partir de Sabatier e Jenkins-Smith (Sotirov; Memmler, 2012). Os autores consideram, em relação às crenças centrais das políticas públicas — *policy core* — voltadas para o subsistema de meio ambiente, que essas são desdobramentos estratégicos e fundamentais para alcançar aqueles valores profundos (*deep core*). De acordo com a pesquisa empírica, nas inúmeras tentativas de codificação, conforme capítulo metodológico, o diálogo com Sotirov¹ se mostrou profícuo e confluyente para a consolidação das categorias. Foram considerados os seguintes tópicos para identificação do *policy core*, traduzidos em códigos: objetivos da política; principais problemas; principais soluções, visão sobre a base nacional comum curricular, responsabilidade pela regulação e implementação da educação básica, governança multinível, Plano Nacional de Educação e sobre perfis de estudantes e modalidades de ensino, como recorte que dialoga diretamente com as demais visões e são específicas ao estudo de caso.

Com relação ao PC1, que se debruça sobre se o principal problema da educação básica se relaciona a recursos e/ou gestão, há uma distribuição quase equânime nas codificações:

- ∄ PC1.1 - Falta de recursos (gestão é consequência)
- ∄ PC1.2 - Falta de recursos e gestão

€ PC1.3 - Gestão

A tabela 6 traz a visão, como resultado do mapeamento, de que o principal problema da educação é a falta de recursos (PC 1.1), para a CNDE, CNTE e Anped. A centralidade da gestão enquanto principal problema é a visão da Abemil, Fundação Lemann, ABED, ESP e Fenep. Para o TPE, o Itaú Social, MHC e ABPN o principal problema é tanto falta de recursos como gestão (PC 1.3). Os resultados aparentemente ambíguos em relação a Unibanco, Undime e Consed, indicam uma visão de que a despeito do problema ser tanto falta de recursos como questões de gestão, há um peso maior para a gestão enquanto problema principal.

Tabela 6- Distribuição PC 1 – Principal Problema da Educação Básica

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC1.1	0%	5%	0%	0%	12%	29%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	4%	0%
PC1.2	0%	0%	4%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	12%	12%	15%	11%	4%	13%
PC1.3	29%	0%	0%	13%	0%	0%	8%	5%	6%	0%	15%	7%	11%	4%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Em relação ao PC2, que trata das visões sobre qual o objetivo da educação básica, ressalta-se a dificuldade de identificação exata, uma vez que o próprio debruçar sobre o processo educacional, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e seu processo de socialização, incorporam, de maneira ampla, o conceito de cidadania. De forma que os atores acabam por reproduzir os objetivos da LDB², incluindo cidadania e trabalho, como objetivos da educação básica, reiteradamente em suas falas públicas. Logo, optou-se por não considerar um exame exaustivo de documentos, mas apenas aqueles que traduziam as expressões diretamente relacionadas a um e/ou outro termo:

- € PC2.1: Educação mais para mercado de trabalho
- € PC2.2: Educação mais para cidadania, diversidade
- € PC2.3: Educação para cidadania e mundo do trabalho

O extenso volume de segmentos codificados que identificam como objetivo da educação maior peso ao mercado de trabalho pode ser consequência da centralidade das discussões sobre o novo ensino médio na BNCC.

A educação mais voltada para o mercado de trabalho, enquanto objetivo, aparece como visão da Fundação Lemann, Abemil e Consed. O peso maior para a cidadania aparece para CNTE, CNDE, Anped e TPE. E a distribuição mais equânime entre cidadania e mercado de trabalho enquanto objetivos da educação básica, aparecem assim para ABPN, CNDE, Itaú Social, TPE, Unibanco e MHC. Para a ABED, o objetivo da educação ser tanto a formação cidadã como mercado de trabalho, com maior peso para a cidadania, está atrelado ao conceito de cidadania conservadora, em grande parte (valores familiares tradicionais). E para a CNDE, TPE e Undime há maior tendência ao peso da cidadania, na interface entre mercado de trabalho e cidadania.

Tabela 7- Distribuição PC 2 – Objetivo da educação básica

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC2.1	29%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	2%	6%	6%	19%	0%	0%	0%	0%
PC2.2	0%	5%	0%	4%	4%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	4%	0%
PC2.3	0%	0%	4%	4%	6%	0%	0%	2%	6%	12%	4%	17%	11%	4%	13%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O PC3 se relaciona à visão sobre a BNCC aprovada em 2017 e 2018. Foram reagrupados os inúmeros subcódigos das primeiras rodadas em dois, dicotômicos, para simplificar o processo do sistema de crenças:

≠ PC3.1: BNCC como eixo central para a educação básica

≠ PC3.2: Crítico a BNCC

No próximo capítulo, os embates ficarão mais claros nas explicações da entrada da AERN na BNCC e as oscilações em relação a Secadi.

Um grupo substantivo de atores tem a leitura da BNCC como eixo imprescindível central para a educação básica (PC 3.1), tais como ABPN, Fenep, TPE, Lemann, Unibanco, Itaú Social, Abemil, Abed, Undime e MHC. Entretanto, há uma atuação crítica forte em relação àquele documento, sobretudo ao novo ensino médio incorporado na base (PC 3.2), por parte de atores centrais nas disputas, representado pela Anped, além da CNTE e CNDE. Também sugerem essa visão a ESP e ABPN, mas por razões distintas.

Tabela 8- Distribuição PC 3– Base nacional comum curricular

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC3.1	43%	0%	15%	8%	0%	0%	0%	0%	31%	18%	12%	10%	17%	4%	13%
PC3.2	0%	5%	7%	0%	4%	6%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O PC 4 se refere à responsabilidade pela regulação e implementação das políticas de educação básica. Aqui o foco é maior ou menos desfamiliarização dos cuidados e o papel do setor privado. Foram identificadas visões em que o peso maior no compartilhamento da responsabilidade estatal está com as famílias, outra em que o peso está com o setor privado e/ou institutos e fundações, e aquela em que a responsabilidade e participação estaria compartilhada com os cidadãos, por meio dos movimentos sociais:

- ∉ PC4.1: Estado e família
- ∉ PC4.2: Estado e Cidadãos (movimentos sociais, sindicatos)
- ∉ PC4.3: Estado e setor privado e/ou Institutos e Fundações

A importância da presença das famílias na regulação (PC 4.1) aparece tanto para a ABED, Abemil e ESP. Já a importância da presença dos cidadãos (PC 4.2) aparece com maior proeminência para a CNDE, CNTE, Undime e TPE. E, por fim, a visão de necessidade de parcerias na regulação da educação básica com o setor privado e/ou institutos (PC 4.3) está presente para o TPE, Lemann, a Fenepe, Consed, Undime e MHC.

Tabela 9- Distribuição PC 4 – Regulação da educação básica

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC4.1	29%	0%	0%	17%	2%	0%	0%	2%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%
PC4.2	0%	0%	0%	0%	6%	18%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	13%	
PC4.3	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	13%	0%	15%	39%	0%	9%	13%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O PC5 trata das prioridades de solução na educação básica. A frase padrão repetida centenas de vezes pelos atores, nos documentos e entrevistas, de que ‘não há bala de prata’ para resolver os problemas da educação básica, pois são múltiplos e confluentes, se refletem nas soluções elencadas. Dessa forma, foram listadas as onze agendas centrais da educação básica como possibilidades:

- € PC5.1: Financiamento
- € PC5.2: Infraestrutura - construção/reparos, luz, saneamento, tecnologia
- € PC5.3: Formação Continuada Profissionais da Educação
- € PC5.4: Material Didático - pedagógicos
- € PC5.5: Base curricular
- € PC5.6: Alimentação
- € PC5.7: Transporte
- € PC5.8: Punição professores autoritários esquerda
- € PC5.9: Recursos Humanos - Plano de Carreira, concurso e salários
- € PC5.10: Formação Inicial
- € PC5.11: Governança secretarias e escolar eficiente

Houve maior referência à existência de uma base curricular (PC 5.5), seguida pelo financiamento como questão central (PC 5.1), e logo a formação dos professores, tanto continuada (PC 5.3) como inicial (PC 5.10). Ainda que a formação inicial apareça em número bastante inferior, é uma agenda central, porém, diagnosticada como de longo prazo, uma vez que se traduz nas mudanças dos cursos de licenciatura e pedagogia no país. A formação continuada permite, de forma imediata, intervenções mais objetivas e de curto e médio prazos. A agenda de valorização dos profissionais da educação (PC 5.9), sobretudo os professores, aparece nas visões de todos os atores, mas não necessariamente de forma central e reiterada. A remuneração adequada dos professores também é percebida como processos mais complexos e de mudanças de longo prazo, pois implicam nos debates históricos sobre as disputas em torno do volume de recursos necessário e a origem dos mesmos. Essa agenda está diretamente alinhada ao financiamento.

Cabe ressaltar a visão de que uma das prioridades de solução na educação básica é interferir na ideologização da educação pela esquerda, por meio da punição professores autoritários de esquerda (PC 5.8), presente nos documentos da Abemil, ABED e ESP.

Tabela 10 - Distribuição PC 5– Prioridade Solução múltiplas e contextualizadas

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC5.1	0%	5%	4%	0%	19%	18%	8%	0%	0%	6%	12%	10%	6%	9%	25%
PC5.2	0%	5%	0%	0%	4%	6%	0%	0%	6%	0%	12%	7%	0%	4%	25%
PC5.3	0%	5%	11%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	6%	27%	22%	17%	13%	0%
PC5.4	0%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	4%	0%	0%	0%	0%
PC5.5	29%	0%	7%	8%	2%	0%	0%	5%	0%	18%	23%	15%	28%	9%	25%
PC5.6	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	13%
PC5.7	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%
PC5.8	14%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PC5.9	0%	0%	0%	0%	2%	12%	0%	0%	0%	12%	8%	15%	0%	0%	13%
PC5.10	0%	5%	4%	0%	4%	6%	0%	0%	6%	12%	15%	15%	0%	0%	13%
PC5.11	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	7%	17%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Em relação à governança multinível (PC6), optou-se por agrupar dois níveis de governança: a federativa e a internacional. Havia sido iniciada, em um primeiro momento, a codificação sobre especificidades na visão sobre o federalismo na educação, relacionando-o com as visões acerca do Sistema Nacional de Educação. Entretanto duas questões levaram ao agrupamento, o foco da tese e o consenso em relação a criação do Sistema:

- ∉ PC6.1: Referência ao Regime de Colaboração 3 entes - SNE
- ∉ PC6.2: Referências internacionais

As divergências nas relações federativas estão relacionadas às demais visões sobre as políticas de educação básica, como repartição na alocação de recursos, de forma que a conformação das coalizões permite estabelecer os elementos intrínsecos. Vale ressaltar, entretanto, que também aparece, por parte de alguns atores, uma visão extrema, dicotômica, sobre o SNE, novamente ancorado na associação do SNE à ‘doutrinação comunista no aparelho estatal’. Dessa forma, a leitura é que o SNE seria uma estratégia para consolidação de tal doutrinação (ESP).

O outro subcódigo se refere às referências internacionais, seja do ponto de vista de arranjos de governança junto a organismos e países, seja como exemplos de experiências bem-sucedidas. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) servem como epicentro para tais referências, para além da Unesco e Unicef como organismos parceiros na área de educação básica, conforme ressaltado pela Lemann, Fenep, TPE, MHC, Unibanco e ABPN.

Já para a Abemil e ABED, as referências internacionais estão relacionadas a pautas similares, que tratam da educação domiciliar (associação mundial) e escolas cívico miliares.

Há mais referências ao Sistema federativo nacional do que ao nível internacional para a agenda. Esse resultado se explica pelo histórico do federalismo brasileiro na educação básica, conforme discorrido no capítulo introdutório dessa pesquisa.

Tabela 11- Distribuição PC 6: Governança da Educação Básica

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC6.1	29%	5%	0%	0%	6%	12%	18%	0%	36%	0%	19%	19%	17%	25%	43%
PC6.2	14%	0%	4%	12%	0%	0%	0%	0%	7%	0%	19%	2%	5%	0%	14%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nas visões sobre o Planejamento, materializado no Plano Nacional de Educação (PC7), a opção também foi por visões dicotômicas, entre ser a favor ou contra o Plano, pelas mesmas razões da governança intergovernamental:

∉ PC7.1: contra PNE

∉ PC7.2: PNE - ampla participação e financiamento adequado

O Plano contém 20 metas, que tratam de todos os temas afetos, não só a educação básica, como ao ensino superior. Cada meta representa, portanto, uma agenda específica, objeto de disputas. O objetivo aqui era identificar as visões sobre planejamento a longo prazo na educação. Foi realizada, até a última versão dessa categoria, a divisão entre planejamento com poucas metas, específicas, claras e exequíveis e a visão de planejamento enquanto um fim em si mesmo, ou seja, materialização de um processo amplamente democrático e participativo, independentemente do número de metas. Entretanto, essa codificação passou a demandar um nível de análise incompatível com o teor da presente pesquisa, além da evidência, em função da presença de novos atores, de que há, também nesse âmbito, a resistência ao PNE (PC 7.1), identificado explicitamente nos pronunciamentos da ESP.

Tabela 12— Distribuição PC 7 – Plano Nacional de Educação

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC7.1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PC7.2	0%	5%	4%	0%	17%	35%	45%	0%	7%	12%	7%	5%	0%	17%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O *Policy Core 8* trata do quanto a diversidade dos estudantes é identificada e considerada em todo o processo de debates sobre a educação básica:

- ∉ PC8.1: Étnico-racial negro
- ∉ PC8.2: Campo
- ∉ PC8.3: Renda
- ∉ PC8.4: Indígena
- ∉ PC8.5: Peso para educação quilombola
- ∉ PC8.6: EJA
- ∉ PC8.7: Deficiência e altas habilidades
- ∉ PC8.8: Mulheres
- ∉ PC8.9: Diversidade (étnico-racial, gênero e campo) doutrina comunista
- ∉ PC8.10: LGBTQIA+

Chama a atenção que o nível socioeconômico não aparece com a centralidade de antes (PC 8.3). Aqui cabe lembrar que houve mudanças ao longo das duas décadas sob análise, que serão mais bem expostas nas próximas seções. Uma vez que os documentos incluem sites (atuais) dos atores, além de vídeos no YouTube e transcrições em eventos na Câmara dos Deputados, será possível identificar as mudanças de visões dos atores e/ou coalizões ao longo do tempo.

A priorização em relação à sobreposição de vulnerabilidades parece ocupar a centralidade na agenda de diversidade. Ou seja, a renda (PC 8.3) junto as modalidades de educação do campo (PC 8.2) seguido da EJA (PC 8.6) e os estudantes negros (PC 8.1) e indígenas (PC 8.4).

Entretanto, cabe ressaltar que, por questões metodológicas, não estão incluídas nessa crença os documentos relacionados aos atores ligados diretamente a AERN: NEABs e ABPN.

Ancorado na visão no DC4.2 de um universalismo moralmente referenciado no cristianismo conservador, aqui aparece a visão reativa à pauta da diversidade, com maior presença antagonica em relação a abordagens de gênero, associada à sexualidade, mas também à AERN, retratada como resultado de uma doutrina comunista e anticristã.

Tabela 13— Distribuição PC 8 – Prioridade na igualdade/ equidade/ diversidade

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
PC8.1	0%	32%	0%	0%	8%	6%	8%	0%	0%	18%	8%	7%	17%	9%	0%
PC8.2	0%	11%	0%	0%	14%	0%	17%	0%	0%	0%	4%	5%	6%	13%	13%
PC8.3	29%	0%	0%	0%	2%	6%	0%	0%	0%	6%	12%	17%	0%	4%	13%
PC8.4	0%	5%	4%	0%	10%	0%	17%	0%	0%	12%	4%	5%	6%	9%	0%
PC8.5	0%	5%	4%	0%	10%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%
PC8.6	0%	0%	0%	0%	10%	6%	17%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	13%	0%
PC8.7	14%	0%	0%	4%	6%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	13%	0%
PC8.8	0%	42%	4%	0%	4%	6%	0%	0%	6%	12%	0%	0%	0%	4%	0%
PC8.9	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PC8.10	0%	16%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

6.4.3 Secondary Core

A terceira camada de crenças é o *secondary core*, referente ao núcleo de crenças secundárias, ou seja, as crenças instrumentais ou crenças sobre um subconjunto de um subsistema de políticas públicas, os meios instrumentais para alcançar finalidades das políticas públicas (ou metas), com peso relativo de vários mecanismos causais de problemas.

Para as SC foram utilizados os seguintes códigos: escopo das avaliações; mobilização da sociedade; equacionamento do financiamento; formação inicial e continuada; material didático.

Em relação ao SC1, escopo das avaliações, os subcódigos foram divididos na visão sobre o PISA e o SAEB serem essenciais, ainda que insuficientes ou ineficientes para medir a qualidade da educação:

- ∉ SC1.1: PISA e SAEB são essenciais ainda que insuficientes
- ∉ SC1.2: PISA e SAEB são ineficientes para medir qualidade da educação

Para a CNDE, CNTE, Anped e ABPN, o PISA e o SAEB são ineficientes para medir qualidade da educação (SC 1.2). Já para a Fenep, Lemann, TPE, Itaú Social, Consed, Undime

e MHC esses instrumentos são essenciais ainda que insuficientes, assim como para a Abemil e Abed.

Tabela 14— Distribuição SC 1 – Escopo das Avaliações

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
SC1.1	71%	0%	0%	8%	0%	6%	8%	0%	25%	12%	15%	22%	11%	17%	75%
SC1.2	0%	5%	4%	0%	12%	47%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O SC 2 - Mobilização da Sociedade foi composto pela identificação de visões sobre a importância dada aos movimentos sociais nesse processo, a institucionalização dos conselhos de educação e conselhos escolares, a comunicação institucional transparente ou o engajamento das famílias como melhores soluções para a mobilização:

- € SC2.1: Movimentos sociais
- € SC2.2: Institucionalização dos conselhos de educação e escolares
- € SC2.3: Comunicação institucional transparente
- € SC2.4: Engajamento das famílias

Para a ABPN, Anped, CNDE, Undime aparece explicitamente a participação dos movimentos sociais enquanto resultado de mobilização da sociedade para a melhoria da educação básica (SC 2.1). A institucionalização dos conselhos de educação e escolares (SC 2.2) aparece para Anped, CNDE, CNTE, Undime e Consed. O foco maior na comunicação institucional transparente (SC 2.3) aparece para o TPE, Lemann, Itaú Social, Undime, Consed, Abemil, Abed, CNDE e MHC. E o engajamento das famílias (SC 2.4) aparece como prioritário a Abemil, ABED, além de Fenep e TPE, ainda que por motivações distintas.

Tabela 15— Distribuição SC 2 – Mobilização da Sociedade

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
SC2.1	0%	5%	4%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%
SC2.2	0%	5%	0%	0%	2%	6%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%
SC2.3	29%	0%	0%	8%	14%	0%	8%	0%	6%	6%	8%	39%	0%	17%	13%
SC2.4	14%	0%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	5%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O SC 3 – Equacionamento do financiamento, tratou de levantar as visões sobre o limite de se trabalhar com os impostos disponíveis ou com o parâmetro do custo aluno qualidade:

- € SC3.1: Impostos disponíveis
- € SC3.2: Custo Aluno Qualidade

Para Abemil, Unibanco, Fenep, Lemann e TPE, apareceu a necessidade de aumentar os recursos da educação, sem que signifique aumento de impostos, sendo associada a melhor gestão dos mesmos como solução (SC 3.1). Já a defesa do custo aluno qualidade aparece nos pronunciamentos da Anped, CNDE, CNTE, Consed, Undime.

Tabela 16— Distribuição SC 3 – Equacionamento do Financiamento

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
SC3.1	29%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%	4%	7%	6%	0%	0%
SC3.2	0%	11%	0%	0%	6%	29%	25%	2%	6%	0%	8%	2%	0%	17%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O SC 4, sobre formação inicial e continuada, teve como subcódigos: a formação associada a remuneração para ter efeito, do ponto de vista de perfis qualificados no ingresso da carreira docentes; da necessidade de revisão dos cursos de pedagogia e licenciatura; e da necessidade de alinhamento da formação com uma forte coordenação nacional. Além disso, foi incluída a formação específica em educação das relações étnico raciais:

- € SC4.1: Formação se associada a remuneração
- € SC4.2: Formação inicial e continuada específica em ERER
- € SC4.3: Revisão cursos de Pedagogia e licenciaturas
- € SC4.4: Necessidade de alinhamento coordenação federativa

A defesa de formação como consequência associada a melhoria da remuneração (SC 4.1) é defendida pela CNDE, CNTE e Undime, enquanto a necessidade de revisão dos cursos de graduação (SC 4.3) é defendida pela ABPN, Itaú Social e TPE. Para Abemil e ESP a defesa de revisão é motivada pela ‘desideologização da esquerda’ nos cursos. Já a necessidade de uma atuação e coordenação mais forte e padronizada por parte do governo federal no processo de formação já existente (SC 4.4) aparece como defesa da Lemann, Unibanco, também um pouco pelo TPE e ainda pela Undime, Consed e MHC. E uma

formação tanto inicial como continuada específica sobre a AERN (SC 4.2) aparece como defesa da ABPN.

Tabela 17— Distribuição SC 4 – Formação Inicial e Continuada

	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
SC4.1	0%	0%	0%	0%	10%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%
SC4.2	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SC4.3	14%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	6%	0%	7%	0%	0%	0%
SC4.4	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	4%	2%	6%	4%	38%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O SC 5 – sobre material didático incluiu as visões sobre o PNLD como política central, a visão de materiais didáticos a serem usados com a introdução de tecnologias, a de produção de materiais próprios, específicos e a consideração dos livros do PNLD como ideologizados. Ainda foi incluída a necessidade de avaliação de parâmetros raciais nos livros didáticos:

- ∉ SC5.1: Importância do PNLD
- ∉ SC5.2: PNLD 'ideologizado'
- ∉ SC5.3: Materiais didáticos com tecnologia
- ∉ SC5.4: Avaliar parâmetros raciais nos livros didáticos
- ∉ SC5.5: Produção de materiais didáticos próprios

Aqui a defesa de parâmetros raciais em todos os livros didáticos publicados pelo MEC (SC 5.4) aparece somente como defesa explícita da ABPN e Anped, enquanto que a visão de que o PNLD é reflexo de uma 'ideologização da esquerda (comunista)' (SC 5.2) aparece nos pronunciamentos da ESP, levando a necessidade de sua revisão completa. As defesas do PNLD enquanto instrumento central na educação básica (SC 5.1) é exposto em falas do Itaú Social, da Undime e da Abemil, assim como da Lemann e TPE, ainda que esses também defendam materiais didáticos tecnológico (SC 5.3) e a produção de materiais didáticos próprios pelos entes federados e escolas, de acordo com a realidade local (SC 5.5).

Tabela 18— Distribuição SC 5 – Material Didático

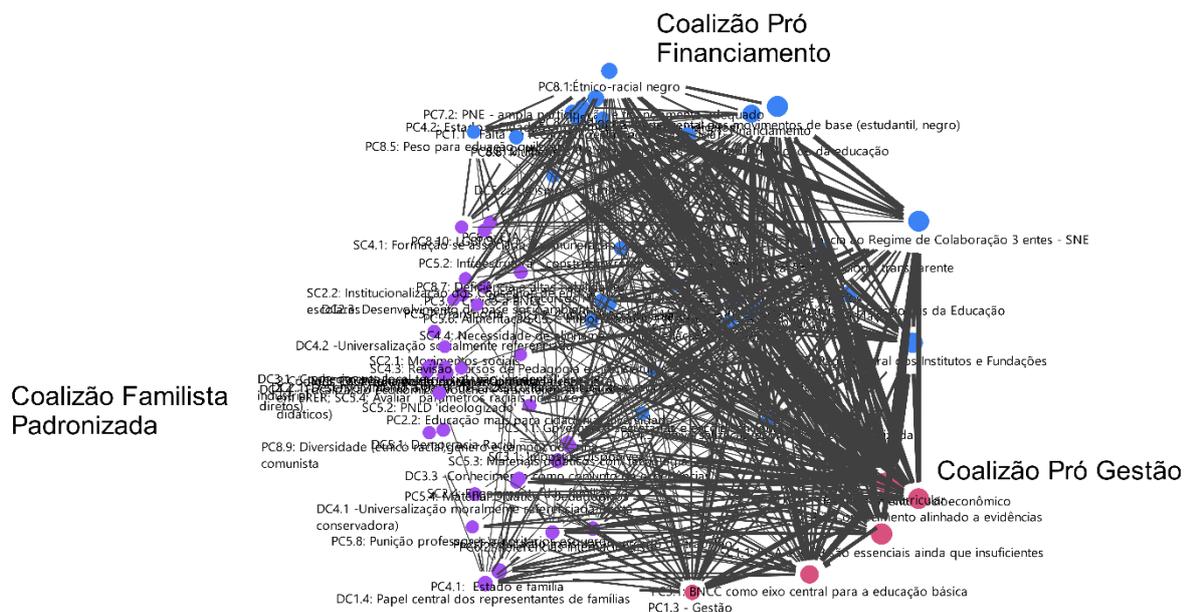
	Abemil	Anped	ABPN	ABED	CNDE	CNTE	Consed	ESP	FENEP	Itaú Social	Lemann	TPE	Unibanco	Undime	MHC
SC5.1	29%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	4%	5%	0%	4%	0%
SC5.2	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	32%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SC5.3	14%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	8%	5%	0%	0%	25%
SC5.4	0%	5%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SC5.5	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	2%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

6.5 COALIZÕES

As crenças, ao apresentarem similaridades e algum grau de coordenação entre seus atores, podem, também, ser agregadas (Henry, 2011). A partir da análise dos resultados do processo de codificação foi possível proceder a identificação das crenças que ocorrem em conjunto. Foram várias revisões nos resultados da codificação, com o suporte das ferramentas de exploração de dados do MAXQDA. Foram utilizados tanto o **mapa de documentos** como o **mapa de códigos**, ferramentas visuais do MAXQDA. O mapa de códigos identificou os subcódigos que aparecem nos mesmos documentos, permitindo inferência sobre a relação entre os subcódigos de códigos distintos e, portanto, os subcódigos por atores. E o mapa de documentos permite agrupar documentos com codificação similares. Os dois mapas permitiram identificar a existência de duas coalizões maduras e uma nascente quanto ao subsistema de educação básica nacional a partir da AERN. As coalizões foram denominadas (i) Coalizão Pró Financiamento- CPF; (ii) Coalizão Pró Gestão - CPG ; (iii) Coalizão Familista Padronizada – CFP.

Figura 1 — Clusters de Crenças-Coalizões



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

6.5.1 Coalizão Pró Gestão

As crenças que caracterizam a Coalizão Pró Gestão são:

- O racismo é institucional;
- Papel central dos institutos e fundações como sociedade civil;
- Visão de desenvolvimento social e econômico tradicional;
- O conhecimento é mais associado a ciências e exatas;
- Universalização (socio)economicamente focalizada;
- Principal problema da educação é gestão, mas inclui falta de recursos;
- O objetivo da educação é mais voltado para mercado de trabalho;
- A BNCC é um eixo central para a educação básica;
- A responsabilidade pela implementação da educação é responsabilidade também do setor privado e/ou institutos e fundações além do Estado;
- Principais soluções para a educação básica passam por: base curricular, formação inicial e continuada, recursos humanos e governança de secretarias e gestão escolar eficientes;
- A governança da educação básica passa pelo Sistema Nacional de Educação e referências internacionais;

- Prioridade na agenda de equidade: étnico-racial, renda, campo e indígenas;
- PISA e SAEB são essenciais ainda que insuficientes;
- A mobilização da sociedade deve ser feita por meio de comunicação institucional transparente;
- O equacionamento do financiamento deve levar em conta o custo aluno qualidade, mas trabalhar a partir dos impostos disponíveis;
- Com relação à formação inicial e continuada, devem ser revistos os cursos de pedagogia e licenciaturas, com alinhamento por meio de coordenação nacional das ações;
- O PNLD é importante, bem como o desenvolvimento de materiais didáticos associados a tecnologia.

Os principais atores da coalizão no período analisado foram: TPE, Fundação Lemann, Instituto Unibanco, Itaú Social.

6.5.2 Coalizão Pró Financiamento

As crenças que caracterizam a Coalizão Pró Financiamento são:

- O racismo é institucional;
- Papel central dos movimentos de base como sociedade civil;
- Visão de desenvolvimento social e econômico tradicional, mas com entrada para base socioambiental;
- Conhecimento como conjunto de experiências e pesquisas qualitativas e quantitativas (algo de Ciências Exatas);
- Universalização socialmente referenciada;
- Principal problema da educação é falta de recursos;
- Educação mais para a cidadania;
- Contra a BNCC;
- Responsabilidade pela implementação da educação básica passa pelos cidadãos (movimentos sociais e sindicatos);
- Prioridade de solução para a educação básica: financiamento, infraestrutura, formação inicial, recursos humanos (plano de carreira e salários);
- A governança da educação básica passa pelo Sistema Nacional de Educação;
- Centralidade do PNE;

- Prioridade na agenda de equidade: campo, indígenas, quilombolas, mulheres e étnico racial, LGBTQI;
- PISA e SAEB são ineficientes para medir qualidade da educação;
- A mobilização da sociedade deve ser feita por meio de comunicação institucional transparente e institucionalização dos conselhos de educação e conselhos escolares e movimentos sociais;
- O financiamento deve ser resolvido por meio do Custo Aluno Qualidade;
- Com relação à formação inicial e continuada, a formação somente faz sentido se associada à melhor remuneração dos docentes.

Os principais atores da coalizão no período analisado foram: CNDE, CNTE e ANPED.

6.5.3 Coalizão Familista Padronizada

As crenças que caracterizam a Coalizão Familista Padronizada são:

- O racismo não existe (mito da democracia racial);
- Papel central dos representantes das famílias como sociedade civil;
- Visão de desenvolvimento social e econômico tradicional;
- Universalização moralmente referenciada;
- Principal problema da educação é gestão;
- Responsabilidade pela implementação da educação básica passa pela família;
- Prioridade de solução para a educação básica: Base curricular, punição professores autoritários, material didático e pedagógico;
- Crítica ao Sistema Nacional de Educação e PNE (imposição de hegemonia ideológica);
- Prioridade na agenda de equidade: renda, deficientes e visão de diversidade como imposição ideológica sem amparo por evidências;
- A mobilização da sociedade deve ser feita por meio de comunicação institucional transparente e engajamento das famílias;
- O financiamento da educação deve ser feito a partir dos impostos disponíveis;
- O PNLD é ideologizado, devem ser adotados materiais didáticos com tecnologias (a ABECM ressaltou a importância do PNLD).

6.5.4 Grupos Pró-AERN na Educação

Os atores ligados diretamente à AERN na educação básica, no período sob análise, não se conformaram nem enquanto coalizão específica nem como grupo de atores identificáveis como pertencentes a uma das coalizões anteriores.

As crenças que apareceram na codificação dos documentos da ABPN mostram as seguintes variações:

- O racismo é institucional;
- Papel central dos movimentos de base como sociedade civil, mas também dos Institutos e fundações e dos representantes do setor privado, ainda que em menor quantidade;
- Visão de desenvolvimento a partir de raízes culturais ancestrais junto ao desenvolvimento social e econômico tradicional, seguida pela entrada para base socioambiental;
- Conhecimento como conjunto de experiências e pesquisas qualitativas e quantitativas, seguida por conhecimento mais voltado para ciências exatas e estudos quantitativos e de conhecimento local territorial não ‘urbano ocidental’;
- Universalização economicamente e socialmente referenciada;
- Principal problema da educação é falta de gestão e de recursos;
- Educação para cidadania e mundo do trabalho;
- Há uma divisão de posições a favor e contra a BNCC, com maior peso a favor;
- Prioridade de solução para a educação básica: formação continuada, seguida por base curricular reformulada e formação inicial, além de financiamento;
- A governança da educação básica passa pelas referências internacionais;
- Centralidade do PNE;
- Prioridade na agenda de equidade: étnico-racial, quilombolas, mulheres e indígenas;
- PISA e SAEB são ineficientes para medir qualidade da educação;
- A mobilização da sociedade deve ser feita por meio de movimentos sociais;
- Com relação à formação inicial e continuada, esta deve ter especificidade para a ERER e há necessidade de revisão dos cursos de pedagogia e licenciatura;
- E, com relação ao material didático, devem ser avaliados constantemente os parâmetros raciais nos livros didáticos, além da produção de materiais próprios como prioridade.

Segundo um dos entrevistados, que participou ativamente da implementação da AERN na educação básica até 2019, as coalizões pró-gestão e pró-financiamento não seriam tão antagônicas, do ponto de vista de crenças, e, sim, complementares. Para ele, o problema era a falta de diálogo e, na Secadi, não havia visões consolidadas mais afins a um ou outro ‘grupo’. Havia pessoas que compartilhavam visões sobre o financiamento como resolução de todos os problemas, enquanto outros achavam necessário trabalhar a gestão junto com o financiamento, ao passo que alguns davam prioridade às mudanças de ‘corações e mentes’ por meio do currículo. Quanto à formação inicial e continuada, havia duas visões: uma defendendo diretrizes exclusivamente do MEC e outra buscando uma construção com outros atores, incluindo movimentos sociais. Havia, ainda, uma visão de que o PNLD era insuficiente e a proposta era articular o PNLD com enfoques específicos, como a história da África, até propostas de somente desenvolver materiais regionais complementares.

Para a infraestrutura física, a demanda seria de propostas universalistas, mas também se pontuava as especificidades para indígenas, quilombolas e comunidades rurais, considerando o clima, relevo e práticas construtivas locais. Na questão do monitoramento e avaliação, predominou a visão de uma abordagem participativa e colaborativa, envolvendo mais atores não estatais, especialmente na AERN, enquanto outro grupo defendia uma abordagem de maior coordenação nacional, que seria a predominante no MEC .

Para um dos entrevistados, para além da heterogeneidade das visões na Secadi, sempre houve uma tendência de resistência à incorporação da perspectiva da diversidade na educação básica brasileira, com aceitação paternalista da pauta indígena e ambiental, mas resistência significativa à AERN. As visões em disputa, portanto, teriam uma concepção de que a diversidade traz uma fragmentação não condizente com a política universal da educação básica e a densidade das agendas. Segundo o entrevistado, esse embate dificultou implementação de políticas, ancorada no mito da democracia racial, com exceção de alguns intelectuais e ‘alguns brancos solidários’. Além disso, dentre os atores dos movimentos negros, passou a existir, a partir da década de 1980, uma divisão interna também, entre essencialistas, que buscavam a inclusão para a igualdade, por meio de ações antirracistas e os culturalistas, para os quais, além dos conflitos de origem fenotípicas, haveria uma disputa de valores oriundos da diversidade de povos africanos, bem como dos afrobrasileiros, que passam pelas religiões de matriz africana e formas de compreensão de áreas de conhecimento.

6.5.5 Atores do Setor Privado - FENEP

Um ator histórico que voltou a se posicionar nos ambientes decisórios foi a representação das escolas privadas, por meio da Fenep. Entretanto, não foi possível classificá-la nem como pertencente à Coalizão pró-gestão nem como coalizão específica, ainda que represente todas as associações das escolas privadas da educação básica e tenha maior similaridade de crenças junto à Coalizão Pró-Gestão. Suas crenças mais evidenciadas foram:

- Papel central dos representantes do setor privado, mas também dos institutos e fundações como sociedade civil;
- Visão de desenvolvimento social e econômico tradicional;
- O conhecimento é mais associado às Ciências Exatas;
- A favor da focalização econômica por parte do Estado (voucher, isenções tributárias);
- Principal problema da educação é gestão;
- O objetivo da educação é mais para mercado de trabalho;
- A BNCC é um eixo central para a educação básica;
- A responsabilidade pela implementação da educação é responsabilidade também do setor privado, além do Estado;
- Principais soluções para a educação básica passam por: formação inicial e infraestrutura;
- A Governança da educação básica passa pelo Sistema Nacional de Educação e referências internacionais;
- Prioridade na agenda de equidade: mulheres;
- PISA e SAEB são essenciais ainda que insuficientes;
- A mobilização da sociedade deve ser feita por meio de comunicação institucional transparente e engajamento das famílias;
- O equacionamento do financiamento deve levar em conta o custo aluno qualidade, mas trabalhar a partir dos impostos disponíveis;
- Prioridade na importância de desenvolvimento de materiais didáticos com tecnologia.

6.5.6 Consed e Undime

No caso da Undime, ainda que no nível do *deep core* as visões sejam mais afins à Coalizão pró-financiamento, no nível do *policy core* as visões são bastante heterogêneas, salvo não compartilharem em nenhum momento no intervalo de tempo sob análise, e por nenhum representante, alguma visão contra o PNE ou a favor da regulação familiar na educação. Ou seja, há uma posição intermediária entre as coalizões pró-financiamento e pró-gestão, porém sem proximidade à Coalizão familista padronizada. A Consed, por sua vez, demonstra visões mais próximas à Coalizão pró-gestão, ainda que não pertença à coalizão.

6.6 SÍNTESE DAS ANÁLISES

Nessa seção foram identificados os atores do subsistema de educação básica, bem como aqueles que encabeçaram a AERN na educação, incluindo representantes de organizações estatais e não estatais, agentes individuais, sociedade civil, e setor privado. A importância desses atores é indicada pela sua persistência e participação em eventos no nível nacional, o que reforça sua relevância no subsistema.

Historicamente, no século XX, movimentos como a Liga Contra o Analfabetismo e a ABE foram fundamentais. Conflitos entre blocos conservadores e renovadores marcaram esse período e eventos, como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e a criação Campanha em Defesa da Escola Pública desempenharam papéis importantes. Com relação aos movimentos negro, a Frente Negra Brasileira (FNB), o Teatro Experimental do Negro (TEN) e o Movimento Negro Unificado (MNU) foram os movimentos principais do período.

Para o período de 2003 a 2022 a pesquisa identificou três coalizões principais: a Coalizão Pró-Financiamento, voltada para o financiamento e os recursos humanos (Plano de Carreira e Salários); a Coalizão Pró-Gestão, que enfatiza gestão e eficiência educacional, além de financiamento; e uma coalizão nascente, a Coalizão Familista Padronizada, centrada na família e em valores tradicionais. Além disso, em relação à AERN, articulações entre uma diversidade de atores se estreitaram no período, representadas pelos NEABs e ABPN.

Para identificar a presença de coalizões, foram mapeadas as crenças dos atores nos três níveis: *deep core* (DC), *policy core* (PC) e *secondary core* (SC). No nível *deep core*, foram abordadas visões sobre sociedade civil, desenvolvimento, conhecimento, justiça distributiva e racismo. No nível *policy core*, as crenças focaram em objetivos de políticas públicas, principais problemas, soluções, BNCC, governança, PNE e diversidade dos

estudantes. Já o *secondary core* incluiu o escopo das avaliações, mobilização da sociedade, financiamento, formação e material didático.

No próximo capítulo é realizado o rastreamento de processos para analisar a atuação desses atores e coalizões junto aos eventos externos e internos, de forma a identificar os mecanismos causais que explicam as mudanças pró-AERN na educação básica entre 2003 e 2022, a partir da inclusão da marcação raça/cor no Censo Escolar, inclusão da AERN no PNE e na BNCC, permeadas pela criação e extinção da Secadi.

7 RESULTADOS: DINÂMICAS DAS AGENDAS – DA DÉCADA DE 1990 A 2022

Neste capítulo são identificadas e explanadas as dinâmicas das mudanças em quatro períodos distintos. Inicialmente, são discutidos os antecedentes à aprovação da Lei 10.639. Depois, as seções estão divididas nos seguintes períodos: de 2003 a 2010, com destaque para a criação da Secad e a inclusão da variável raça/cor no Censo Escolar; de 2011 a 2014, com foco no Plano Nacional de Educação; de 2015 a 2018, com ênfase na elaboração e aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); e de 2019 a 2022, centrado na extinção da Secadi e demais mudanças. As análises detalham as dinâmicas das interações entre eventos internos e eventos externos, a partir do seguinte esquema: Estrutura Externa - Coalizão Político Partidária/Quadro Político Institucional, Organismos Internacionais, Outros Subsistemas; Estrutura Interna – Atores, Coalizões, Empreendedores de ideias e Mediadores de políticas públicas, Aprendizagem e/ou Acordos negociados. Há uma síntese analíticas dos Mecanismos Causais para cada período.

7.1 ANTECEDENTES ATÉ A LEI 10.639

7.1.1 Estrutura Externa

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estruturas externas que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 1990 e 2000. Serão analisadas as influências de organismos internacionais, bem como as coalizões político-partidárias dos governos no período e seu reflexo no quadro político-institucional.

7.1.1.1 Coalizão Político Partidária

O Brasil aderiu às convenções internacionais contra desigualdades raciais desde 1964, mas não houve avanços legais significativos, exceto a Lei Afonso Arinos.²³ Com a transição do período autoritário para o democrático, ocorrem mudanças em eventos externos mais estáveis, como mudanças nas regras eleitorais, culminando nas eleições indiretas, em 1985, e diretas, em 1989, para presidente, que influenciaram nos eventos externos dinâmicos das mudanças das coalizões político-partidárias no poder.

²³ BRASIL. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 10 jul. 1951, p. 5. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11390.htm>. Acesso em: 16 set. 2023.

Com o fortalecimento dos movimentos sociais e abertura do legislativo, o processo da Assembleia Constituinte, em 1987, é caracterizado por ampla participação, por meio de Comissões e Subcomissões temáticas, sendo criadas a Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias²⁴, e a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes,²⁵ evidenciando a abertura do sistema político brasileiro e resultando no surgimento de proposições legislativas específicas sobre a questão racial e a educação de forma mais densa. As mudanças em torno da democracia institucional culminaram na promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã", que introduziu princípios fundamentais relacionados às liberdades políticas, de expressão, de imprensa e de participação.

O Legislativo teve um papel protagonista enquanto instância necessária para aprovação de mudanças institucionais no período. Destacam-se o capítulo dedicado à educação e o artigo 5º, Inciso XLII, que caracterizou o racismo como crime inafiançável e imprescritível. Além disso, a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), em 1989, também foi relevante, visando desenvolver políticas para valorizar o patrimônio cultural afro-brasileiro.¹ O período pós-promulgação da Constituição de 1988 proporcionou a abertura para inúmeras novas agendas, bem como o fortalecimento de redes de atores, por meio de maior entrelaçamento com os poderes executivo e legislativo.

Ainda em 1992 o país foi marcado por nova instabilidade política, com o impeachment de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito de forma direta desde 1960. Somente a partir de 1994, após a aprovação do Plano Real e reversão da inflação, inicia-se o primeiro período de estabilidade política e econômica do país, após 30 anos. Fernando Henrique Cardoso se elege presidente em 1994 e se reelege em 1999, pelo PSDB.

Também em 1995, no ano do "Tricentenário da Morte de Zumbi dos Palmares", a Marcha Zumbi dos Palmares marcou um evento significativo na pauta racial do Brasil (Silva, 2019)²⁶.

²⁴ ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Diário**, Brasília, DF, Ano I, Suplemento, n. 62, 20 maio 1987. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=120>>. Acesso em: 16 set. 2023.

²⁵ ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Diário**, Brasília, DF, Ano I, Suplemento, n. 91, 9 jul. 1987. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=242>>. Acesso em: 16 set. 2023.

²⁶ Foi entregue uma petição ao governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, eu teria sido negada.

No MEC, a partir daquele mesmo, Paulo Renato de Souza³ assume como Ministro da Educação, cargo onde permaneceria durante os dois mandatos do governo FHC — de 1995 a 2002. No período, foi lançado o programa Fundescola, em parceria com o Banco Mundial, que tinha como objetivo melhorar a qualidade da educação básica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, focando especialmente nas escolas públicas com maiores desafios de universalização de acesso. As metas incluíam fortalecer a gestão escolar através de formação e participação; melhorar a infraestrutura, por meio de construção de escolas e reformas; investir na formação de professores para aprimorar práticas pedagógicas; desenvolver e implementar novos modelos pedagógicos, para classes multisseriadas rurais, e promover a equidade educacional reduzindo disparidades regionais (Ministério da Educação, 2000, 2001,2002).

7.1.1.2 Organismos Internacionais

No âmbito internacional, desde a década de 1960, a questão racial ganhava maior destaque, impulsionada por eventos como o fim do apartheid na África do Sul e movimentos pelos direitos civis nos EUA. Destaca-se a Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que teve sua terceira edição em 2001. Nesse período, houve intensa atividade preparatória no Brasil. A conferência fazia parte de um ciclo de conferências promovidas pela ONU na década de 1990, que estimularam debates sobre políticas públicas e respeito à diversidade (Silva, 2019; Filice, 2010).

Uma Comissão Externa foi criada para acompanhar as oito audiências preparatórias para a Conferência Internacional e diversos eventos, incluindo pré-conferências organizadas pelo governo brasileiro e pela Fundação Cultural Palmares, além de uma conferência regional em Santiago, Chile. A Conferência de Durban, África do Sul, reuniu representantes de 173 países e teve um papel significativo na promoção da igualdade racial no Brasil. Durante a conferência, surgiram debates acalorados sobre temas como reparações pela escravidão e colonialismo, e a censura ao tratamento israelense aos palestinos, o que levou à retirada de EUA e Israel, bem como à rejeição da proposta de reparações por parte dos países europeus (Silva, 2019; Filice, 2010).

Apesar dos desafios, o Brasil teve um papel central na resolução desses conflitos e a conferência foi considerada um avanço importante na luta pela igualdade racial na América do Sul e no Caribe. Edna Roland, relatora-geral da Conferência, desempenhou um papel importante ao intermediar a situação e salvar a conferência e o NEN foi responsável pelo

pronunciamento em nome do Movimento Social Negro brasileiro²⁷. A participação do movimento negro brasileiro foi fundamental para o sucesso da Conferência, tanto na mobilização interna e regional quanto no protagonismo durante o evento, o que permitiu ao Brasil ter um peso significativo nesse tema no âmbito internacional. A Declaração de Durban e o Plano de Ação de Durban reconheceram o tráfico escravo e a escravidão como crimes contra a humanidade e apontaram medidas para combater o racismo e a discriminação racial. O Plano previa, entre as medidas, investimentos adicionais para pessoas de descendência africana nas seguintes áreas: saúde, educação, energia elétrica, água potável e controle ambiental (Silva, 2019; Filice, 2010).

A Conferência de Durban resultou na criação de instâncias governamentais e novos espaços de debate sobre o racismo e discriminação racial, entre 2001 e 2002. O acompanhamento das resoluções de Durban continuou a pressionar os estados signatários a cumprirem seus compromissos. O Brasil assumiu compromissos importantes, com grande impacto nas políticas públicas relacionadas à raça no país, incluindo a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia, o Plano Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) e o Programa Diversidade na Universidade. Essas iniciativas inspiraram a adoção de cotas para negros em concursos públicos e instituições de ensino superior (Silva, 2019).

Em paralelo, os debates globais sobre educação intensificaram-se, com destaque para a Conferência Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, realizada na Tailândia em março de 1990. A conferência foi liderada por entidades como a ONU, por meio da Unesco, Unicef, Pnud, além do Banco Mundial e BID. Os 150 países participantes, incluindo o Brasil, comprometeram-se com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, visando solucionar questões educacionais globais. O Brasil e outros nove países em desenvolvimento se comprometeram com a universalização da educação básica ao longo de uma década (1993-2003) e a melhoria da qualidade do ensino. Após o evento foi criada uma comissão especial para desenvolver o Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993 (MEC, 2023).

²⁷ Posteriormente, em 2002, o NEN expandiu e aprimorou o projeto "Educação Profissional para Comunidades Negras", implementado em 21 municípios.

Nas discussões amplas sobre a melhoria da qualidade da educação básica em nível nacional, articuladas à lógica do Plano ‘Educação para Todos’, foi dada importância central a criação de um sistema de avaliação nacional da educação e com empréstimos do BIRD.

Em 2000 foi lançada a Declaração das ONGs (sobre) Educação para Todos, em Dakar, Senegal, quando os participantes do Fórum Mundial de Educação comprometeram-se a alcançar os objetivos e metas de Educação Para Todos, reafirmando a visão da Declaração de Jomtien, de 1990. O Marco de Ação de Dakar enfatizou a responsabilidade dos governos, em parceria com agências internacionais, na garantia do direito humano à educação, especialmente para grupos vulneráveis, e estabeleceu metas claras para 2015, como a universalização da educação primária, a eliminação das disparidades de gênero e a melhoria da qualidade da educação. Além disso, comprometeu-se a mobilizar recursos financeiros e a fortalecer a cooperação internacional para atingir essas metas, destacando a educação como chave para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza (Declaração das ONGs, 2000).

Quadro 18 — Estrutura Externa – Antecedentes -Categorias

Organismos Internacionais	BIRD, Unesco
Coalizão Político-Partidária	
1990 a 1992	Fernando Collor de Melo – PRN
1993 a 1994	Itamar Franco – PMDB
1995 a 2002	Fernando Henrique Cardoso – PSDB
Ministros MEC	
1995 a 2002	Paulo Renato
Presidente do INEP	
1995 a 2002	Maria Helena Castro

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 19 — Estrutura Externa – Antecedentes – Eventos

Acontecimentos Externos	
1985 a 1989	Eleições Indiretas, Assembleia Constituinte, Constituição Federal, Eleições Diretas
1990	Conferência Mundial sobre Educação para Todos – ONU - UNESCO
1994	Plano Real
1995 a 1998	Primeiro Mandato Fernando Henrique Cardoso
1995	Marcha Zumbi dos Palmares
1999 a 2002	Segundo Mandato Fernando Henrique Cardoso
2000	Fórum Mundial de Educação – Dakar
2001	Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata – Durban

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.1.2 Estrutura Interna

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estrutura interna que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 1990 e 2000. Serão analisadas a presença e papéis dos grupos e/ou coalizões predominantes, empreendedores de ideias, mediadores de políticas públicas e estratégias utilizadas.

Na década de 70, o movimento negro teve um impulso significativo com a criação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNCDR), em 1978, marcando um ponto crucial na luta contra o racismo no Brasil, a partir de demandas mais combativas por parte do Estado (Silva, H. 2019). A relação entre o Movimento Negro Unificado e o PT, bem como como de atores individuais e o PDT, na AERN, torna-se estreita na década de 80. Dentro do Partido dos Trabalhadores, uma comissão dedicada aos assuntos relacionados aos negros desempenhou um papel significativo, especialmente nas décadas de 80 e 90, acumulando experiência e engajamento (Rocha; Silva, 2013; Inocêncio, 2018; Silva, H., 2019).

No PDT desponta a figura de Abdias do Nascimento, liderança da causa dos negros desde o início do século XX, quando fundou o Teatro Experimental do Negro, em 1944, e no ano seguinte participou da fundação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Como militante, organizou o primeiro Congresso do Negro Brasileiro, no ano de 1950 (Abdias Nascimento Ipeafro, 2023). Após voltar do exílio, Abdias concorreu à Câmara dos Deputados, em novembro do ano de 1982, quando obteve a terceira suplência da legenda. Brizola do PDT/RJ foi eleito para o governo do Rio de Janeiro naquela mesma eleição e o

deputado José Maurício PDT/RJ foi nomeado para a Secretaria de Minas e Energia. Abdias, então, assumiu o mandato em março de 1983 (Silva, H., 2019).

Ainda em 1983, Abdias do Nascimento propõe o Projeto de Lei nº 1.332/83²⁸, que defende medidas de "ação compensatória" para a população negra nos campos da educação e do trabalho: participação mínima de 20% de homens e 20% de mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos (incluindo Instituto Rio Branco e Escolas das Forças Armadas) e privados, com sanções previstas; a criação de um fundo para aperfeiçoamento das ações compensatórias; a inclusão da história do negro, da África e das religiões de matriz africana nos currículos escolares; a realização de cursos de orientação antirracistas nas polícias, entre outras medidas. Especificamente para a educação, o PL propôs "incorporar ao conteúdo do curso de história brasileira o ensino das contribuições positivas dos africanos e de seus descendentes à civilização brasileira", ou seja, já continha propostas substanciais para modificar o ordenamento jurídico relacionado à AERN, também na educação. Contudo, o PL foi arquivado (Marinho, 2003; Silva, H., 2019).

Em maio de 1988, no Ano do Centenário da Abolição da escravidão, Paulo Paim, dando sequência a Abdias, também apresentou um projeto de lei com o intuito de incluir o ensino da temática racial ao currículo escolar brasileiro, cujo texto "estabelecia a inclusão da matéria História Geral da África e do Negro no Brasil como disciplina integrante do currículo escolar obrigatório" (Brasil, 1988).²⁹ A lei propunha não apenas o ensino desses conteúdos, mas também sua constância em todos os níveis de ensino. Aprovado nas comissões, foi arquivado em 1996 (Silva, H., 2019; Marinho, 2003).

Paralelamente, no final dos anos 80 e início dos anos 90, o Movimento Negro Unificado tornou-se mais ativo nas ações afirmativas e políticas públicas para promover a diversidade étnico-racial. A abertura do sistema político possibilitou que, além da maior interação com organismos internacionais, outras iniciativas tivessem espaço nos níveis

²⁸BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.332, de 14 de junho de 1983. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%C3%87%C3%83O%20COMPENSATORIA%2C%20VISANDO,PRIMEIRO%2C%20DA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DA%20REPUBLICA>. Acesso em: 11 out. 2024.

²⁹BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 678, de 24 de maio de 1988. Estabelece a inclusão de matérias da História Geral da África E História do Negro no Brasil como disciplinas integrantes do Currículo Escolar Obrigatório. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180723>. Acesso em: 11 out. 2024.

estadual e municipal. Logo, legislações estaduais e municipais passaram a instituir, por meio de forte articulação de representantes dos movimentos negros, a inclusão da história afrobrasileira no corpo normativo, entre 1989 e 1998 (Bahia, Porto Alegre, Belém, Aracaju, Teresina e DF).³⁰

Em 1991, é criado o Núcleo de Estudos Afro-brasileiros da Universidade Federal de São Carlos (NEAB/UFSCar), com o objetivo de desenvolver atividades de pesquisa, ensino e extensão para promover a equidade racial (Núcleo de Estudos Afro-brasileiros, 2024). Ainda nos anos 1990, origina-se o movimento voluntário ‘Pré-Vestibular para negros e carentes (PVNC)’, sendo uma ferramenta de apoio no processo de acesso ao ensino superior.³¹

O caminho para a aprovação da Lei 10.639/2003 veio se integrar, entre as propostas anteriores, com o percurso em Pernambuco, ainda em 1990, quando Humberto Costa (PT-PE) assumiu como deputado estadual. Costa recebeu uma proposta de lei do Movimento Negro de Pernambuco que tratava sobre o ensino da História da África e afro-brasileira, resultando no Projeto de Lei nº 948/93³² na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE). Quando assumiu como deputado federal, Costa reescreveu o projeto para a Câmara dos Deputados, apresentando o Projeto de Lei nº 859/95, em 1995.³³ No entanto, este projeto era menos abrangente que o anterior. Removeu porcentagens fixas de conteúdo e excluiu a participação do Movimento Negro Unificado na fiscalização e formação de professores. O PL passou pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD) mas, devido à renúncia de Costa ao cargo de deputado, o projeto acabou sendo arquivado em 2 de fevereiro de 1999 (Oliveira, 2022). A senadora Benedita da Silva, do PT do Rio de Janeiro, também tentava submeter vários Projetos de Lei em defesa do reconhecimento da cultura

³⁰ A Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 5 de outubro de 1989; a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, promulgada em 21 de março de 1990; a Lei nº 6.889, de 5 de setembro de 1991, do município de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul; a Lei nº 7.685, de 17 de janeiro de 1994, do Município de Belém, estado do Pará; a Lei nº 2.221, de 30 de novembro de 1994, do município de Aracaju, estado de Sergipe; a Lei nº 2.639, de 16 de março de 1998, do município de Teresina, estado do Piauí, e a Lei nº 1.187 de 13 de setembro de 1996, do Distrito Federal (Negreiros, 2017).

³¹ CARTA DE PRINCÍPIOS DO PVNC. **Pré-vestibular para negros e carentes/ Pastoral da Juventude**, Duque de Caxias (RJ), 2023. Disponível em: <<https://pvncprepj.wixsite.com/pvnc-pj/carta-de-principios-do-pvnc>>. Acesso em: 19 out. 2023.

³² O PL não foi localizado no site da Assembleia Legislativa de Pernambuco, mas em pesquisas acadêmicas. <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/12690/1/Manoel%20Vitorino%20da%20Conceicao.pdf>

³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 859, de 24 de agosto de 1995. DISPÕE sobre a obrigatoriedade da inclusão, no Currículo Oficial da Rede de Ensino, da disciplina 'História da Cultura Afro-Brasileira' e dá outras providências. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=183552&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 11 out. 2024.

africana e afro-brasileira, a exemplo do Projeto de Lei do Senado nº 18, de 1995³⁴, que propõe a inclusão da "disciplina História e Cultura da África nos currículos". Contudo, o PL também foi arquivado, em 1996 (Marinho, 2003; Silva, H., 2019).

Nesse momento está em tramitação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação — LDB. Em 1995, a CNTE entregou um documento durante uma audiência buscando retomar as discussões do Pacto Educação para Todos e priorizar a tramitação e aprovação da Lei. No entanto, o processo instituído pelo FNDEP foi rompido, evidenciando as novas estratégias do governo, incluindo as medidas da reforma de FHC. Darcy Ribeiro (PDT-RJ) teve um papel significativo na sua elaboração, apresentando um projeto de lei que refletia uma abordagem distinta da proposta pelo FNDEP. O objetivo era universalizar o acesso à educação básica, com ênfase no ensino fundamental, uma vez que a obrigatoriedade de ensino era de 7 a 14 anos (Cara, 2019).

Paulo Renato liderou a iniciativa de criação do Fundef³⁵, consolidando uma estrutura de financiamento com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, em setembro de 1996.³⁶ A criação do Fundef gerou preocupações, especialmente em relação ao MEC se eximir de gastar metade da receita de impostos vinculados ao EF da União na MDE. Além disso, o valor mínimo estabelecido pelo MEC, para o primeiro ano do Fundo, levantou inquietações sobre a qualidade, indo em contra às propostas do Fórum de Valorização do Magistério. O Fundef, com um investimento per capita de aproximadamente R\$ 300 reais por aluno ao ano, resultou em avanços na universalização do Ensino Fundamental obrigatório, melhoria salarial para os professores e redução das desigualdades regionais. Na década seguinte, a implementação do Fundeb, ampliaria ainda mais o financiamento da educação, incluindo a educação infantil e o ensino médio, consolidando-se como o grande financiamento federativo da educação.

³⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 18, de 22 de fevereiro de 1995. Inclui a disciplina 'História e Cultura da África' nos currículos que especifica. Brasília: **Senado Federal**, 1995. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/24478>>. Acesso em: 11 out. 2024.

³⁵ BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996, p. 28442. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

³⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 1996, p. 18109. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

No período de gestão de Paulo Renato no MEC, Maria Helena Castro teve um papel central nas ações do órgão, como a inclusão do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).³⁷ Durante seus oito anos como Ministro, Paulo Renato, a partir do Pacto Mundial pela Educação, passou a priorizar a universalização do acesso à educação e à alfabetização e investiu na geração de dados, informações, monitoramento e avaliação. Maria Helena Castro reestruturou, então, o INEP, que foi transformado em autarquia, liderando a expansão e fortalecimento da instituição, responsável por grandes sistemas de avaliação educacional, como o SAEB. Nesse período, foi implementada a atualização do censo escolar, prevista na Lei do Fundef, e o controle de qualidade para garantir a veracidade dos dados (História, Inep, 2020).

De acordo com Maria Helena, os dados do SAEB de 1993 eram armazenados em papéis, sem análise adequada devido à falta de recursos. Para avançar na pauta, foram contratados pesquisadores e especialistas internacionais, de forma a revisar a metodologia do SAEB, implementando uma nova abordagem, que permanece até hoje, incluindo matriz de referência curricular e teoria da resposta ao item. Ainda, a falta de um censo educacional adequado dificultava a realização de amostras confiáveis e a construção de um sistema de informações e estatísticas educacionais era essencial para avaliações e para implementar outras iniciativas como o Fundef, Dinheiro Direto na Escola e os Parâmetros Curriculares Nacionais. “Tudo foi construído do zero, com a equipe superando muitos desafios iniciais, incluindo a falta de infraestrutura adequada” (Fundação Lemann, 2011).

Enquanto no MEC a pauta racial não encontrou espaço, ainda em 1996 foi realizada uma mesa redonda sobre Saúde da População Negra no Ministério da Saúde discutindo alguns temas do GTI; nesse mesmo ano houve a inclusão do quesito cor nas declarações de nascidos vivos e de óbito, no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), e no Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC), além da criação de programas e ações nacionais, estaduais e municipais sobre doença falciforme (Negreiros, 2017).

Em 1997, já com a aprovação da LDB e do Fundef, Abdias do Nascimento apresentou um novo projeto para a AERN³⁸ com políticas públicas compensatórias para combater a desigualdade dos negros, incluindo o ensino de línguas africanas. No entanto, o

³⁷ PISA 2000 — Relatório Nacional. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<https://download.inep.gov.br/download/internacional/pisa/PISA2000.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2023.

³⁸ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 75, de 24 de abril de 1997. Dispõe sobre medidas de Ação Compensatória para a implementação do Princípio da Isonomia Social do Negro. Brasília: **Senado Federal**, 1997. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/26657>>. Acesso em: 11 out. 2024.

projeto também foi arquivado em 1999 com o fim do seu mandato no Senado. Nesse ano eram lançados, pelo MEC, os Parâmetros Curriculares Nacionais, divididos em educação infantil, primeiro ciclo e segundo ciclo do fundamental e ensino médio.³⁹

Nesse período também houve mudanças no PNLD, com a ampliação da cobertura, que anteriormente era limitada às quatro primeiras séries do ensino fundamental (então 1ª a 4ª séries), passando a cobrir todo o ensino fundamental e modificando os processos de avaliação dos livros.⁴⁰

De acordo com um dos entrevistados (Entrevistado 1), o ano de 2000 foi significativo, pois marcou a entrada do Brasil no PISA.⁴¹ Esse passo inseriu o país em parâmetros de educação global, revelando que muitos estudantes ainda tinham dificuldades de acesso à escola. Diante do cenário educacional ainda precário surgiu a necessidade de revisar o sistema, impulsionada por uma visão do setor empresarial brasileiro. Com uma perspectiva sobre a necessidade de competitividade no mercado internacional, ficou evidente a urgência de ampliar a base educacional, o que não só aumentaria a capacidade de trabalho e qualificação da mão de obra para o mercado interno, mas também expandiria a base de consumo. Esse diagnóstico levaria à criação do Todos pela Educação, em 2006.

Por sua vez, no legislativo, dentre os PLs que haviam sido apresentados propondo a AERN na educação, o de Humberto Costa foi utilizado e revisado, ainda em 1996, por Esther Grossi (PT-RS), com ajustes de linguagem, como a substituição do termo "disciplina" por "conteúdo", para se alinhar com a LDB, inclusão na emenda de Literatura Brasileira e a proposta de aumento da abrangência da lei para o nível superior.

O novo Projeto de Lei, nº 259, já em parceria com o deputado Ben Hur Ferreira - PT/MS, foi elaborado e apresentado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 11 de março de 1999⁴². Ben Hur também era militante do Movimento Negro Unificado de Mato Grosso do Sul e chegou em Brasília para assumir seu primeiro mandato como deputado

³⁹ BERNARDES, Betina. MEC lança parâmetro de currículo de 1º grau. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 out. 1997. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff141025.htm>>. Acesso em: 26 out. 2024.

⁴⁰ HISTÓRICO. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação**, 28 out. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico>>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁴¹ PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA). **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>>. Acesso em: 2 nov. 2023.

⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 259, de 11 de março de 1999. Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da Rede de Ensino, da temática "História e Cultura Afro-Brasileira" e dá outras providências. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 11 mar. 1999. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15223>>. Acesso em: 11 out. 2024.

federal em 1999, pelo PT sul-matogrossense. Durante seu mandato, apresentou relatorias de projeto, questionamentos e demandas ao Executivo Federal, comandado pelo PSDB, e especificamente ao MEC, sobre as seguintes questões raciais: inclusão do quesito cor em diferentes contextos, como no Censo Escolar, no Exame Nacional do Ensino Médio e em formulários de inscrição para vestibulares e ingresso em universidades. Também são mencionados requerimentos de informações ao Ministro da Educação sobre programa para aumento da presença de estudantes negros na universidade, bem como questões sobre a titulação de terras para remanescentes de quilombos, entre outros temas relacionados à promoção da igualdade racial e combate à discriminação (Ben-Hur Ferreira, Câmara dos Deputados, 2023).

O PL nº 259 foi enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde recebeu parecer favorável do relator André Benassi – PSDB/SP. No entanto, teve um pedido de vistas, ficando nas mãos dos deputados por vários meses. Finalmente, após Conferência de Durban, em 2001, o PL foi aprovado na CCJC e enviado ao Senado em 2002. Passou pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado e foi aprovado em outubro daquele ano. Após algumas adequações, o PL foi aprovado pela mesa diretora do Senado em dezembro e sancionado em janeiro de 2003, pelo presidente Lula, recém-empossado .

Do ponto de vista acadêmico, a Anped ressalta que a produção na AERN na educação começou a ganhar força a partir de 1996, também após a Marcha Zumbi dos Palmares, demandando protagonismos específicos para esse perfil de pesquisa no âmbito da Associação. Houve o Concurso Negro e Educação, no final da década de 90, promovido pela Anped e Ação Educativa e financiado pela Fundação Ford, tendo como objetivo ampliar o quadro de pesquisadores no tema, de graduação a doutorado (Concurso Negro e Educação, Ação Educativa, 2023).⁴³

No âmbito do MEC, foram efetivadas algumas poucas ações afeitas à AERN. Em parceria com a Fundação Cultural Palmares (FCP), o MEC passa a desenvolver ações voltadas para a educação em áreas remanescentes de quilombos. Em 2000, foram selecionados os municípios goianos de Cavalcante e Monte Alegre de Goiás, e, no Estado da Bahia, Bom Jesus da Lapa, Sítio do Mato e Carinhanha, para a construção de escolas, resultando na construção de quatro escolas com um total de dez salas de aula, incluindo

⁴³ ROSEMBERG, F. Ação afirmativa na pós-graduação: o Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford na **Fundação. Textos FCC**, v. 36, 30 out. 2013. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/textosfcc/article/view/2454>>. Acesso em: 6 nov. 2023. O Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford Programa foi implantado em 22 países e territórios da África, América Latina, Ásia, Oriente Médio e Rússia, locais onde a Fundação Ford atua.

formação de professores, a distribuição de livros e kits de material didático (Ministério da Educação, 2000). Já em agosto de 2002 foi criado o Programa Diversidade na Universidade, com recursos do BID, visando promover ações de apoio à preparação de estudantes negros nos pré-vestibulares e sua permanência na Universidade, após aprovação. O Programa foi criado por Medida Provisória, e convertido na Lei 10.558, em novembro de 2002 (Brasil, 2002).

Também em 2002 tem início a adoção de reserva de vagas para estudantes negros em universidades públicas, pioneiramente, pela Universidade Estadual da Bahia (Uneb), que aprovou a reserva de 40% de suas vagas para estudantes afrodescendentes em 2002 e iniciou a implementação, em 2003. Nesse mesmo ano, a Universidade de Brasília (UnB) aprovou a adoção do sistema de cotas para negros no seu vestibular, iniciando essa prática em 2004. Cabe considerar que a Bahia também havia sido o primeiro estado a aprovar legislação para inclusão de História da África, em 1989, conforme assinalado acima.

Por outro lado, um marco, no MEC, foi a nomeação, ainda em 2002, pelo ministro Paulo Renato de Petronilha Gonçalves, do NEAB/Ufscar, para o Conselho Nacional de Educação. Segundo entrevistado (Entrevistado 6), Benedita da Silva- PT/RJ, havia solicitado audiência com o Ministro para solicitar a vaga. Foi enviado o critério para a vaga, de ativistas da AERN na educação, entre aqueles que tivessem doutorado e fossem ligados à Universidade. Teria sido apresentada uma lista tríplice e indicado internamente o nome de Petronilha pelo Movimento Negro.

Em 9 de janeiro de 2003, o presidente Lula, recém-empossado, sanciona a Lei 10.639, considerada paradigmática para o antirracismo na educação básica. Nilma Lino Gomes ecoa o marco que a Lei representou para ativistas e educadores negros e antirracistas.

Passamos a ter no Brasil tantas escolas públicas quanto privadas quanto as próprias universidades, principalmente a formação de professores a obrigatoriedade de estudar a aplicação das relações raciais no ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. Então, a partir daí, nós tivemos uma série de iniciativas de 2003 até 2016 (Programa Diversidade, Entrevista, 2019).

Alguns artigos foram vetados pelo Presidente Lula, relacionados à participação do Movimento Negro na formação de professores. A justificativa foi no sentido de alinhamento à LDB, uma vez que a formação de professores é uma prerrogativa das universidades (Brasil, 2003).

A aprovação da Lei 10.639 em 2003 é resultado, portanto, de um longo processo, que remonta a iniciativas anteriores. Ao longo de quase 40 anos, seis projetos anteriores àquela

lei foram propostos, enfrentando desafios como vetos e arquivamentos. Exponentes do Movimento Negro e lideranças como Abdias do Nascimento, Petronilha Beatriz, Humberto Costa e Paulo Paim foram fundamentais nesse processo.

Em relação às políticas públicas educacionais, os esforços, durante a década 90, se concentraram, no impulsionamento educacional por meio de maior planejamento, financiamento, monitoramento e avaliação, com predominância da visão pró-gestão, presente nas reformas da administração pública, como as fiscais e administrativas, com o objetivo de eficiência nos gastos governamentais, destacando-se a priorização da universalização do ensino fundamental.

7.1.3 Empreendedores e mediadores de Políticas Públicas

Identifica-se, no período, Abdias do Nascimento como um empreendedor de ideias, uma vez que foi o responsável pela denominada segunda onda do movimento negro brasileiro, na década de 40, e o proponente, em 1983, de um Projeto de Lei, quando assumiu como deputado federal, visando a isonomia social do negro, a partir de ações compensatórias.

Dentre as propostas, destacam-se aquelas destinadas a promover a inclusão e valorização dos estudantes negros no sistema educacional. Essas incluíam a concessão de bolsas de estudo compensatórias, reserva de vagas em diferentes instituições e níveis de ensino, além de modificações nos currículos para abordar de forma positiva a contribuição dos afrodescendentes para a sociedade brasileira. Também foram enfatizadas no PL a eliminação de estereótipos e preconceitos em materiais didáticos, bem como a promoção do ensino de histórias e culturas africanas e o estímulo à criação de institutos de estudos afro-brasileiros. A implementação dessas medidas seria ainda acompanhada por relatórios anuais, incluindo informações sobre os responsáveis pela modificação curricular e o progresso das ações.

Por outro lado, conforme relato na seção sobre o subsistema de educação básica, as visões, nesse período, entre os ativistas negros, já estavam divididas. O movimento negro, nos anos 80, havia sido caracterizado pela intersecção entre cultura e política, com influências significativas tanto de visões essencialistas quanto culturalistas. Durante as décadas de 1980 e 1990, a concepção de cultura negra na Inglaterra e na França havia influenciado intelectuais brasileiros, levando a um enfoque maior na educação e na revalorização das tradições culturais negras. Nesse sentido, Abdias seria um essencialista e, a partir do final dos anos 80, a pauta culturalista passaria a ser mais ativa (Entrevistado 4).

Para a AERN na educação básica no período, destaca-se a atuação, como mediador, de Paulo Paim (PT-RS). Paim também passou a integrar a Frente Parlamentar Brasil-África, um importante fórum de discussão e articulação política voltado para as relações entre o Brasil e o continente africano. Essa iniciativa, fundada em 1999, refletia o compromisso do parlamentar com a promoção da diversidade via cooperação internacional. E, como marco central de sua atuação na AERN, nos anos 2000, após uma década de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 12.288, em 20 de julho de 2010 — que estabeleceria o Estatuto da Igualdade Racial —, de sua autoria, é aprovada.

7.1.4 Aprendizagem e/ou Acordo Negociado

Durante o século XX houve um longo processo de aprendizagem do movimento negro. Da Frente Nacional Negra ao MNU, observam-se mudanças na percepção dos atores dos movimentos sobre as causas das situações de desigualdade dos negros em relação à educação bem como as soluções. O acesso, permanência e trajetória completa foram lutas constantes desde os primeiros movimentos negros institucionalizados do século XX. Mas as propostas efetivas em relação à legislação educacional, incorporando a história africana e afrobrasileira, bem como educação de relações étnico raciais nas escolas, veio a ter maior clareza a partir da consolidação do MNU, no final dos anos 70. Abdias do Nascimento foi um ator central no processo .

Os Fóruns existentes para argumentação e diálogo sobre a AERN se concentraram no Poder Legislativo, por meio das Comissões de Educação, via parlamentares do PT e PDT. Na década de 90, várias audiências públicas foram realizadas para tratar da AERN na educação, bem como apresentados vários projetos de lei. Em última instância, essa agenda influenciou na mudança de percepção de parlamentares em relação à importância da AERN, principalmente via PT. Mas as mudanças foram, também, consequência de acordos negociados, que tiveram como pano de fundo a pressão dos organismos internacionais, notadamente órgãos do sistema ONU.

A dinâmica institucional no período que antecede a Lei 10.639 é acelerada a partir da Constituição de 88. Na década de 90, o subsistema de educação básica foi marcado pela dominação da visão Pró-Gestão, ainda que com baixa coordenação de ações. Entretanto, a rede de igualdade racial, em interface com uma visão Pró-Financiamento, conseguiu realizar modificações no âmbito do Legislativo. Nem todos os autores dos projetos eram do MNU, como é o caso de Paim, Humberto Costa e Esther Grossi. Entretanto, a partir da constituinte,

ou seja, com abertura do sistema político, a rede se ampliou e houve processo de aprendizagem de parlamentares.

As principais estratégias estiveram centradas nas coordenações entre movimentos sociais e organismos internacionais, com o respaldo de atores do Legislativo, enquanto autoridade legal. No contexto da educação básica, a abertura política durante a redemocratização e a elaboração da Constituição levaram o país a estabelecer e participar de forma ampla e democrática dos acordos internacionais, nos quais determinados atores, especialmente o FNDEP, o CNTE e o Movimento Negro, desempenharam papel significativo.

Quadro 20— Estrutura interna – Antecedentes - Categorias

Grupo Pró Gestão	Dominante
Policy Broker	Paulo Paim (Agenda racial), Paulo Renato (Agenda educação básica)
Empreendedor de Ideias	Abdias do Nascimento e Movimentos Negros (Agenda racial), Maria Helena Castro (Agenda educação básica)
Estratégias	
Agenda Racial	Mobilização política, mobilização de opinião pública (Marcha Zumbi dos Palmares), Apoio internacional (Durban), Diálogo - negociação e coordenação (PT e PDT nos legislativos federal, estadual e municipal)
Educação Básica	Apoio Internacional (Unesco), BIRD (Fundescola), BID (Programa Diversidade na Universidade)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 21 — Estrutura interna – Antecedentes – Eventos

Acontecimentos	-
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
1997	Fundef
1997	Parâmetros Curriculares Nacionais
1998	Diretrizes Curriculares Nacionais
2001	Plano Decenal da Educação
2002	CNE – Entrada de Petronilha Gonçalves
1989 a 1998	Aprovações de legislações estaduais e municipais para inclusão da história da África e afro-brasileira nos currículos escolares
2002	Aprovação da Lei 10.639

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.1.5 Síntese dos Mecanismos Causais

Os organismos internacionais, como o sistema ONU e a Unesco, desempenharam um papel crucial ao impulsionar a agenda racial no Brasil, principalmente através de conferências globais como a Conferência Mundial contra o Racismo em Durban (2001). Esses eventos pressionaram o país a adotar políticas de igualdade racial, o que se refletiu na criação e implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão racial na educação. A interação com outros subsistemas, como o de saúde, que começou a incluir o quesito cor em seus registros, também serviu de modelo para a educação. A coalizão político-partidária no legislativo, especialmente através do PT (e PDT), foi determinante na promoção dessas políticas, com figuras como Paulo Paim e Abdias do Nascimento liderando proposições legislativas e articulações políticas para a inclusão da temática racial nos currículos escolares.

Recursos financeiros e institucionais, como os oferecidos pelo BID para programas de apoio a estudantes negros, foram essenciais para a execução dessas políticas. As estratégias incluíram mobilização política e social, articulação com organismos internacionais, e negociações que culminaram na aprovação de leis e implementação de políticas públicas. Empreendedores de ideias, como Abdias do Nascimento, introduziram conceitos e políticas que moldaram a agenda racial no Brasil. Além disso, mediadores como Paulo Paim foram fundamentais para conectar diferentes atores e interesses, facilitando acordos que promoveram a inclusão da temática racial nas agendas políticas e educacionais do país.

As diversas tentativas de aprovação de projetos de ações afirmativas e do ensino de História da África e Afro-Brasileira, e o conjunto de aprovações de legislações estaduais na década de 90 sobre o tema, contribuíram para a formulação da Lei 10.639/2003 e para mobilizar o Congresso Nacional. A atuação dos militantes dos movimentos negros junto ao PT no legislativo foi crucial nesse processo.

Em similaridade à análise da agenda de igualdade racial realizado por Silva (2019), os mecanismos causais que explicam a aprovação da Lei que institucionaliza a AERN na educação, após 20 anos, é resultado de: abertura do sistema político mais o fortalecimento e articulação entrelaçada entre os movimentos sociais negros e os organismos internacionais, notadamente a ONU. Agrega-se a esses mecanismos causais a coordenação dos movimentos sociais negros junto ao legislativo (PT e PDT) em todos os níveis federativos.

A próxima seção realiza o rastreamento de processos da AERN na educação básica nacional brasileira entre os períodos 2003 e 2010, quando há a regulamentação da Lei 10639 até o final do segundo mandato do presidente Lula.

7.2 DINÂMICA DAS AGENDAS -2003 A 2010 - SECAD E MARCAÇÃO RAÇA/COR NO CENSO ESCOLAR

7.2.1 Estrutura Externa

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estruturas externas que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 2003 e 2010. Serão analisadas as influências de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO, do subsistema de igualdade racial bem como a coalizão político-partidária do governos Lula.

7.2.1.1 Coalizão Político-Partidária

No início do governo Lula, em 2003, o Brasil já contava com oito anos de estabilidade política e econômica, permitindo um foco detalhado nas políticas públicas. Lula, foi o primeiro ex-operário a se tornar presidente do Brasil, vencendo José Serra (PSDB) com 61% dos votos válidos e, em 2006, reeleito, derrotando Geraldo Alckmin (PSDB) com mais de 60% dos votos válidos. Na política externa, Lula ampliou a influência do Brasil, fortalecendo alianças no Mercosul, BRICS e outros blocos internacionais, e aumentou a presença em operações de paz e na ONU. No entanto, algumas decisões, como a ampliação da malha diplomática na África e o reconhecimento da China como economia de mercado, geraram controvérsias. O período também enfrentou desafios, incluindo a percepção de corrupção, especialmente após o escândalo do mensalão, que afetou a posição do Brasil no ranking da Transparência Internacional. Durante seus mandatos, ele manteve a estabilidade econômica, promoveu o crescimento do PIB e reduziu a pobreza e a desigualdade social, terminando seu governo com uma aprovação superior a 80%, o que ajudou a eleger sua sucessora, Dilma Rousseff.

Um destaque do governo Lula foi a ampliação da participação social e a abertura do sistema político para a sociedade civil. Isso se refletiu na criação de novas instâncias participativas, incluindo várias conferências nacionais (Souza, 2012). No MEC, as Conferências Nacionais tiveram início em 2008, por meio das Conferências Nacionais de

Educação Básica (Coneb), seguidas, a partir de 2010, das Conferências incorporando o ensino superior. As Conferências passaram a ser o marco mais significativo de diálogo entre governo e sociedade civil sobre políticas educacionais, subsidiando os Planos Nacionais de Educação.

Na área da educação, houve instabilidade política no início do mandato de Lula, com Cristovam Buarque assumindo o MEC em 2003, seguido por Tarso Genro, em 2004, e, posteriormente, Fernando Haddad, a partir de 2005. Haddad ocupou o cargo de ministro até 2011, período durante o qual ocorreram reformas e criação e início da implementação de políticas específicas voltadas para a inclusão e diversidade, com a criação da Secad.

7.2.1.2 Quadro Político Institucional

No MEC, duas Secretarias passaram a ser centrais como lócus da dinâmica da AERN na educação básica: a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secad.

A SEB tem como competências planejar, orientar e coordenar nacionalmente políticas para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, implementando-as em cooperação técnica e financeira com estados e municípios para garantir acesso, permanência e trajetória escolar adequada. Inicialmente, a estrutura organizacional da SEB era composta pelos seguintes departamentos: Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental; Departamento de Políticas do Ensino Médio; Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino; Departamento de Projetos Educacionais; e Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica. Em 2008, os departamentos foram renomeados para: Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica; Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologia para Educação Básica; Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional; e Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (Ministério da Educação, 2003, 2008).

A criação da Secad marcou a inclusão da temática da inclusão e diversidade pelo MEC. Contudo, para que essa nova agenda chegasse efetivamente às salas de aula, havia diferentes visões em termos de arranjos e instrumentos a serem implementados. A Secretaria tinha liberdade para planejar, orientar e coordenar com os sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, com enfoque na formação de professores, elaboração de materiais didáticos e melhoria da infraestrutura física e tecnológica. A abrangência não era somente educação básica, mas também ensino superior, em articulação com a Sesu e Capes.

A Secad foi composta por quatro departamentos distintos: Departamento de Educação de Jovens e Adultos, Departamento de Educação para a Diversidade e Cidadania, Departamento de Avaliação e Informações Educacionais, e Departamento de Gestão Estratégica e Articulação Institucional. A AERN estava alocada no Departamento de Diversidade. Em 2008, a SECAD foi reestruturada com as seguintes diretorias: Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania; Diretoria de Educação para a Diversidade; Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos; e Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (Ministério da Educação, 2023).

Com relação aos Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007 e 2008-2011⁴⁴, as ações da SEB estavam concentradas nos Programas 1061 – Brasil Escolarizado e 1448 – Programa Qualidade na Escola. A SEB era responsável pela pauta curricular, formação de professores e profissionais da educação, e provisão de materiais didáticos, em articulação com o Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), via FNDE, tendo a discussão curricular como agenda central. A Secad implementou o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania (PPA 1377) para promover a diversidade e o acesso equitativo à educação, incluindo formação contínua de professores, desenvolvimento de materiais didáticos, valorização étnico-racial e igualdade de acesso aos diferentes níveis de ensino (Ministério da Educação, 2004, 2007, 2008, 2011).

7.2.1.3 Organismos Internacionais

As agendas de educação básica, em implementação, junto aos organismos internacionais, tiveram continuidade entre 2003 e 2006, incluindo ampla parceria com o BIRD, com foco na melhoria da gestão educacional em estados e municípios, com atenção particular às secretarias municipais e diretores escolares. Nesse momento, as avaliações dos programas iniciados na segunda metade da década de 1990 estavam em curso. A partir de 2007, os contratos com recursos externos foram sendo descontinuados. A Unesco e a Unicef também participaram de agendas dos programas educacionais no Brasil, seguindo as diretrizes desde a Declaração Mundial de Educação de 1990 (Ministério da Educação, 2000, 2002, 2003, 2004, 2007).

⁴⁴ PLANO PLURIANUAL (PPA). **Ministério do Planejamento e Orçamento**, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

Por outro lado, é iniciada a participação da Unesco e Unicef em relação à AERN na educação. Em 2004 e 2005, a UNICEF chamou a atenção para a desigualdade de raça e cor na educação infantil, validando o discurso sobre a importância da AERN.

A Unesco apoiou a institucionalização da Secad por meio dos acordos estabelecidos com o MEC, viabilizando eventos e contratações de consultorias e programas mais amplos. Com recursos do BID, desde 2002, era implementado o Programa Diversidade na Universidade, via acordo de cooperação entre Unesco e MEC para públicos específicos, como cursinhos pré-vestibulares e os projetos inovadores de cursos (PICs) voltados para os estudantes negros e o acesso e permanência no ensino superior. O acordo com o BID terminaria em 2010, sem renovação de novas parcerias com o Banco nessa agenda. Originalmente criado para mitigar a desvantagem educacional dos estudantes negros, por meio do financiamento de cursos preparatórios para o vestibular, o programa enfrentava dificuldades de execução. Com a reestruturação aprovada pelo BID, em 2004, a Secad estabeleceu objetivos para além do acesso à educação, voltadas para as políticas afirmativas, introdução da disciplina de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira no ensino superior, mas sem alcançar escala no período (Ministério da Educação, 2004).

Entretanto, a parceria central e com desdobramentos mais diretos na educação básica e não somente no ensino superior seria o programa Brasil-África: Histórias Cruzadas, iniciado em 2003 com o MEC, tendo como objetivo disseminar a história e culturas africanas para transformar as relações raciais no Brasil. O programa atuou em três eixos: implementação da Lei 10.639, produção e disseminação de informações sobre a história da África e dos afro-brasileiros, e assessoramento no desenvolvimento de políticas públicas. A Unesco buscava apoiar ações voltadas para a valorização da identidade, memória e cultura africana no Brasil, destacando que o conhecimento sobre outras civilizações poderia combater a discriminação e afirmar direitos humanos (Programa Brasil-África, Unesco, 2023).

Em 2007, a Secad e a Unesco iniciaram uma parceria de longo prazo para traduzir e transformar em material didático para a educação básica a Coleção História Geral da África – HGA.⁴⁵ Para tanto, foi firmado um contrato com a UFSCar e recursos do MEC. Em dezembro de 2007, a Secad descentralizou recursos para a tradução e atualização dos oito volumes da coleção História Geral da África, produzida pela Unesco, que, anteriormente,

⁴⁵ HISTÓRIA GERAL DA ÁFRICA — Coleção — Edição em Português. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)/ Ministério da Educação**, 2023. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190257>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

tinha apenas quatro volumes traduzidos no Brasil na década de 1980. As publicações relacionadas à História Geral da África marcaram essa estratégia de articulação, garantindo um apoio internacional permanente para a agenda. Para tanto, foi central o apoio da Secretaria Executiva do MEC (Programa Brasil-África, Unesco, 2023; Entrevistado 6).

A tradução e adaptação coleção História Geral da África, por mais de 350 especialistas e publicada em português, foi lançada em dezembro de 2010, e representou um marco importante da agenda. Em março de 2011 foram distribuídos 8.000 volumes a Universidades, bibliotecas e Secretarias de educação (Entrevistado 2; Ministério da Educação, 2010).

A Unesco também apoiava na organização de seminários e eventos para a formação e fortalecimento de redes de professores e para a divulgação de boas práticas educacionais na agenda, sendo desenvolvida uma estreita parceria voltada para a AERN. Entre 2005 e 2011 foram produzidos e distribuídos títulos da Coleção Educação para Todos, dos quais seis se referiam diretamente à implementação da Lei nº 10.639/2003, com uma tiragem total de 223.900 exemplares.

7.2.1.4 Outros subsistemas

Entre 2004 e 2010, a Secad participou diretamente de inúmeros conselhos, comissões e Grupos de Trabalho interministeriais⁴⁶ e firmou parcerias para a produção de ações

⁴⁶ Os Grupos de Trabalho Interministeriais (GTI), Grupos de Trabalho (GT), comitês, conselhos e comissões que a Secad participava em 2006, incluem: o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca - CONAPE (Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Ministério do Meio Ambiente), o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA (Ministério do Meio Ambiente), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF (Ministério do Desenvolvimento Agrário), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNDC (Ministério da Justiça), o Conselho Consultivo da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (Ministério do Meio Ambiente), a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI (Ministério do Trabalho e Emprego), a Comissão de Ética Pública - CEP (Presidência da República), a Comissão Nacional de Jardins Botânicos - CNJB (Ministério do Meio Ambiente), a Comissão de Enfrentamento Contra a Exploração Sexual Infantil (Ministério da Justiça), o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo (Ministério das Cidades), a Ampliação do Projeto Procel nas Escolas (Centrais Elétricas Brasileiras S/A - Eletrobrás), o Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar), o Comitê Consultivo da Política de Atenção à Saúde Indígena (Fundação Nacional de Saúde - FUNASA), o Comitê de Informação e Informática (Ministério da Educação), o Fórum Permanente de Servidores do MEC (Ministério da Educação), o Comitê Gestor do Programa Ética e Cidadania (MEC - Secretaria de Educação Básica), o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (Ministério da Justiça), o GTP - Educação do Campo (Ministério da Educação), o GTP - Apoio à Educação Ambiental - GIEA (Ministério da Educação), o GTP - Escola Básica Ideal (MEC/Secretaria Executiva), o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar demandas dos atingidos por barragem (Presidência da República), o Grupo de Trabalho Índios (Presidência da República), o Grupo Técnico "Construção de uma política indigenista" - CREDEN (Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional), a Comissão de Ética Setorial do MEC (Ministério da Educação), a Subcomissão do

conjuntas. Dentre as parcerias, para a AERN, a interação com a Seppir foi central. A Seppir foi criada em 2003 e Matilde Ribeiro, que tinha uma sólida trajetória como assistente social e ativista política, assumiu a Secretaria com status de ministério. Formada em Serviço Social pela PUC/SP, Matilde era ativista filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Sua nomeação para a Seppir teria sido mais influenciada por sua atuação sindical e política dentro do PT do que especificamente pelo ativismo na AERN (Entrevistado 4).

Na interação entre organismo internacional e outros subsistemas, em 2004, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SEPM), com abordagem interseccional, organizou o Seminário Internacional "Educando para a Igualdade de Gênero, Raça e Orientação Sexual", em colaboração com a Secad, Seppir, Fundação Cultural Palmares, movimentos negros e Secretaria de Direitos Humanos (SEDH), com o objetivo de promover políticas de diversidade. (Governo Federal e Conselho Britânico desenvolvem projetos para a igualdade, 2005).

Como consequência, em 11 de agosto de 2005 foi firmado um Protocolo de Intenções entre a SEPM, o MEC, a Seppir e o *British Council* visando fortalecer a articulação institucional para implementar políticas educacionais direcionadas para a igualdade de gênero, raça/etnia e orientação sexual. A SEPM era responsável por coordenar o projeto e articular com prefeituras e secretarias municipais. O MEC desenvolvia atividades de comunicação social, capacitação de professores e apoio técnico-pedagógico, além de integrar programas à TV Escola. A Seppir participava da capacitação de professores e monitorava o andamento do projeto, prestando orientações técnico-pedagógicas. O *British Council* contribuía com a participação de especialistas do Reino Unido e apoiava a implementação do projeto. Todos os parceiros se comprometiam a atuar de forma articulada para viabilizar o projeto e promover a igualdade educacional (Brasil, 2005; Governo Federal e Conselho Britânico desenvolvem projetos para a igualdade, 2005).

Ainda em 2005, o MEC tentou criar um comitê nacional de monitoramento para promover a igualdade racial, composto por representantes do ministério, Seppir e entidades da sociedade civil. Este comitê teria o objetivo de criar políticas afirmativas e apoiar a implementação de 32 ações relacionadas a igualdade racial e educação em andamento em

Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA (Ministério da Educação), o GTI - Integração Regional (Ministério da Integração Nacional), o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres), o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (Secretaria Especial de Direitos Humanos), e vários outros grupos especializados em diferentes áreas temáticas. No eixo temático afro-descendentes, houve a participação no colegiado da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura e no Comitê do Programa Brasil Quilombola, da Seppir (Ministério da Educação, 2006).

ministérios. Valter Silvério, do NEAB e UFSCar, no cargo de coordenador geral de articulação institucional da Secad esteve à frente da proposta (Comitê negocia ações para a promoção da igualdade racial, 2005).

Mas a Seppir foi o setor com forte atuação em relação à pressão e à coordenação da AERN no poder executivo federal durante aquele período, incluindo o MEC. Ainda em 2003, a Seppir criou o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Cnpir), em 2005 organizou a primeira edição da Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), e, em 2009, a segunda edição, reunindo diversas entidades e movimentos sociais para discutir e propor ações para a promoção da igualdade racial, dentre as quais o MEC e entidades ligadas à pauta de educação e raça, de onde saiu o encaminhamento para o Estatuto da Igualdade Racial.

A I Conapir, realizada em 2005, contou com a presença de 1.200 delegados e resultou na formulação do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Planapir). Foram discutidas 1.053 propostas distribuídas em 12 eixos temáticos, destacando-se a educação, com 165 propostas, e a saúde, com 87. As propostas, visavam uma gestão inclusiva, democrática e participativa, com respeito à diversidade cultural brasileira. Sinalizava diretrizes gerais, como a inclusão do Planapir na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o combate ao racismo em todos os níveis de ensino, e a implementação da Lei 10.639/03. Especificamente, deu enfoque para o acesso à educação antirracista, a valorização da diversidade étnico-racial nos conteúdos curriculares, apoio a cursos preparatórios para ingresso no ensino superior, implementação de ações afirmativas para acesso e permanência nas universidades, capacitação de profissionais da educação, criação de fundos para promoção da igualdade racial, educação específica para comunidades indígenas e quilombolas, controle social, homenagens e datas comemorativas, e produção de dados e pesquisas sobre populações historicamente discriminadas. A II Conapir, em 2009, reuniu aproximadamente 1.500 participantes, gerando 761 resoluções divididas entre nove temas principais, incluindo educação, saúde e segurança. Ambas as conferências enfatizaram a importância do combate ao racismo e a promoção da igualdade racial no Brasil, apesar de a segunda edição ter dedicado mais atenção à Política Nacional de Igualdade Racial, lançada no mesmo ano (e que seria revogada em 2019). Foram apresentadas e aprovadas 101 propostas relacionadas à educação, que abrangiam temas como: o combate ao racismo e à discriminação racial nas escolas; a implementação da Lei 10.639/03 sobre a história e cultura afro-brasileira; a criação de programas de ações afirmativas e a promoção da igualdade racial no ensino superior; além de medidas para garantir a formação e capacitação de professores

para lidar com questões étnico-raciais no ambiente educacional (Ministério da Educação, 2004; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005a, 2005b; Ministério da Igualdade Racial, 2023, 2024).

Após participação da Secad na II Conapir, a coordenação geral identificou em reunião na Cadara, as fortes demandas para a área de educação:

Em seguida, a coordenadora relata os resultados da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que teve lugar em Brasília, entre os dias 25 e 28 de junho de 2009, onde o Grupo de Educação foi um dos mais atribulados e com maior número de emendas ao texto original. (Ministério da Educação, 2009)

Os organismos internacionais, por meio da Seppir, ainda tiveram um papel central em relação à agenda de monitoramento e avaliação, dando ênfase à marcação racial em dados censitários e educacionais. Havia um interesse crescente na identificação de povos indígenas e afrodescendentes nos censos populacionais, conforme recomendações dos organismos internacionais. No censo de 2000, 17 de 19 países latino-americanos haviam incluído perguntas para essa identificação. Em 2008 foi realizado o Seminário Oficina "Censos 2010 e a Inclusão do Enfoque Étnico", no Chile, organizado pela Cepal, UNFPA, Unicef e outras agências. O seminário contou com mais de 100 especialistas de mais de 20 países e teve como objetivo principal a inclusão do enfoque étnico no censo de 2010, promovendo uma construção participativa com povos indígenas e afrodescendentes. Em seguida, ocorreram Seminários na Colômbia e Porto Rico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009).

Em 2009, foi realizado em Brasília o 'Seminário Internacional sobre Dados Desagregados por Raça e Etnia da População Afrodescendente das Américas', reunindo novamente cerca de 100 representantes de organizações da sociedade civil, universidades e organismos governamentais de estatísticas nacionais de vários países da América Latina, América Central e Caribe. O seminário de Brasília resultou na criação de um grupo de trabalho, incluindo três representantes do Brasil, que tinha a tarefa de desenvolver metodologias para contabilizar adequadamente essas populações. O diagnóstico de entidades da sociedade civil é de que havia resistências governamentais em vários países e o Brasil já contava com experiência de produção de dados desagregados por cor, raça e etnia (Iraci, 2009).

Ainda em 2009 o Grupo de Trabalho sobre Afrodescendentes, formado a partir do Seminário para assessorar a Cepal, apresentou um plano estratégico para monitorar a

inclusão de variáveis de raça e etnia nos censos de 2010 e sensibilizar a autodeclaração dos afrodescendentes, contando com a participação de representantes latino-americanos e da Unidade de Antidiscriminação da ONU (ONU sugere obter dados sobre raça no censo 2010, 2009).

A criação de espaços, como o Conapir, facilitou a integração das ações entre diferentes ministérios, pautando constantemente, sobretudo a partir de 2009, as apresentações dos Ministérios com base em dados, mantendo a AERN ativa (Atas de Reuniões Ordinárias [...], 2023). Os ministérios apresentavam dados e discutiam políticas para preencher lacunas, como a colaboração com o MEC nos estudos sobre evasão escolar de jovens nascidos em 1988, que destacava a necessidade de atenção ao ensino fundamental, além do ensino médio. Programas como o Juventude Viva e outras iniciativas de combate à violência também foram centrais, evidenciando a complexidade das mortes de jovens negros. O Ipea supria as deficiências de dados setoriais, incluindo o MEC, fornecendo dados sobre desigualdades e ajudando a superar a subnotificação do Censo Escolar, por meio dos dados da PNAD/IBGE (Entrevistado 3).

Em 2010, seria aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, através de uma lei de autoria de Paulo Paim.

Quadro 22 — Estrutura Externa – 2003 a 2010 - Categorias

Coalizão Político-Partidária	
2003 a 2010	Governo Luis Inácio Lula da Silva – PT
Ministros MEC	
2003	Cristovam Buarque
2004	Tarso Genro
2004	Criação Secad
2005 a 2011	Fernando Haddad
Outros Sistemas	
2003	Criação da SEPPIR
Organismos Internacionais	
2003	Parceria com UNESCO e UNICEF

Quadro 23 — Estrutura Externa – 2003 a 2010 – Eventos

Acontecimentos Externos	
2003	UNESCO: Programa Brasil-África: Histórias Cruzadas
2003 a 2010	Conferências Setoriais e criação de Conselhos, Comissões e Grupos de Trabalho setoriais
2003 a 2010	Seppir – I e II Conapir e Planapir
2007	Parceria Unesco/MEC tradução HGA
2010	Aprovação do Estatuto da Igualdade Racial
2008 a 2010	Dados e programas ONU/ CEPAL inclusão racial

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.2.2 Estrutura Interna

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estrutura interna que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 2003 e 2010. Serão analisadas a presença e papéis dos grupos e/ou coalizões predominantes, empreendedores de ideias, mediadores de políticas públicas e estratégias utilizadas.

7.2.2.1 SEB

De 2003 a 2010, com a entrada do PT no MEC, ocorre um *turning point*, a partir do empoderamento de vários grupos, que passam a ocupar espaço com recursos de: autoridade legal nas tomadas de decisões; acesso a recursos orçamentários e financeiros das políticas públicas nacionais, bem como maior possibilidade de acesso a informações privilegiadas, do ponto de vista técnico e político, sobretudo via Inep. A Coalizão-Pró Financiamento passa a ter mais recursos para influenciar nos processos decisórios. Com representantes da Anped, CNTE e Undime ocupando cargos de Secretários e diretores, mas também com a presença de atores que compartilhavam crenças Pró-Gestão, nos níveis Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Inep e Capes, por exemplo, as disputas em torno das agendas da educação básica se tornam mais horizontais e colaborativas, em termos de recursos materiais e simbólicos.

A Secretaria de Educação Básica (SEB), nesse período, teve três secretários. Em 2003, na gestão de Cristovam Buarque, entre 2004 e 2006, e, entre 2007 e 2012. O Secretário entre 2004 e 2006 foi Franciso das Chagas Fernandes, ex-diretor do CNTE, que, em 2007, assumiu a Secretaria Executiva Adjunta, permanecendo no cargo até 2014. Também havia sido Conselheiro Nacional do Fundef. A Secretária entre 2007 e 2012 foi Maria do Pilar Lacerda, após ocupar o cargo de secretária municipal de educação em Belo Horizonte e a presidência da Undime. Na SEB, a mudança de governo trouxe um contraste com a gestão

anterior em relação à maior participação e ao perfil dos movimentos sociais da sociedade civil (Ministério da Educação, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2012).

Até 2007, a Secretaria continuou a investir na gestão educacional, incluindo a formação de gestores e conselheiros, valorização de trabalhadores da educação com programas de formação e produção de materiais didáticos. Mas a prioridade, no primeiro governo Lula (2003-2006), se deu em relação às políticas de financiamento da educação básica, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), destinado a substituir o Fundef, com prazo de expiração em 2006.

Para a concepção técnica da proposta do Fundeb foi criado, em 2004, um Grupo Executivo Interno, na SEB, que realizou diversos encontros com especialistas, representantes da sociedade e dos entes federados, incluindo sete colóquios e uma teleconferência. Participaram representantes de instituições como MEC, o FNDE, UBES, CNTE, Undime, Consed, CNDE, CNM, CNI, prefeituras e secretarias de educação, conselhos educacionais, sindicatos, entidades representativas de pais e estudantes, além de especialistas e pesquisadores. Pela Secad, participou do GT o Diretor do Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Ministério da Educação, 2004).

Nos debates, surgiram várias propostas e críticas, destacando-se: a criação de um Fundo único para a educação básica; definição de repasses e novas fontes de recursos pela União; equidade na distribuição de recursos; parâmetros para cálculo custo/aluno/qualidade; inclusão de modalidades de educação como Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissionalizante; diferenciação que incentivasse a Educação no campo e Educação Especial; universalização da Educação Básica com melhoria da qualidade; e definições claras de percentuais e impactos da criação do Fundeb para União, estados e municípios (Ministério da Educação, 2004).

A estratégia utilizada pela Coalizão Pró-Financiamento focou no diálogo e coordenação para negociação, no envolvimento de diversos especialistas e representantes da sociedade civil na discussão do Fundeb. A implantação do Fundeb teria um grande impacto sobre três políticas sob responsabilidade da Secad: Educação de Jovens e Adultos, Educação Escolar Indígena e Educação do Campo. Além de incluir essas modalidades, o novo sistema de financiamento garantiu valores *per capita* diferenciados, de acordo com suas especificidades.⁴⁷

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que

As presenças do CNTE e CNDE nos debates, bem como Undime,⁵ à época, explicam o conteúdo das propostas, e as críticas refletem amplamente as visões da Coalizão pró-financiamento, tais como: centralidade do problema de recursos (PC 1.1); necessidade de articulação federativa (PC 6.1) com maior peso de recursos pela União; maior peso para salários dos professores e funcionários da educação (PC 5.9); Fundeb como instrumento de aumento de recursos. Vale lembrar que cerca de 70% dos recursos do Fundeb são utilizados para pagamento dos profissionais de educação básica no país.

Com relação ao recorte por grupos específicos, o entendimento de cobertura por níveis de ensino/faixa etária e modalidades de ensino prevaleceu, o que levou a participação e inserção da agenda do EJA (PC8.6), campo e indígenas. Esses refletem a visão prioritária da CNDE.

A SEB, até 2007, encarava apenas a pauta universalista, com recorte socioeconômico, mas com foco político-sindical, concentrando-se no financiamento da educação básica, voltado, em sua grande parte, aos planos de carreira e remuneração de docentes. De 2007 a 2013, com a mudanças de Secretários, a pauta da SEB passa a se concentrar no currículo como grande eixo de atuação, adotando a perspectiva do ‘currículo em movimento’. Com uma série de aprovações de pareceres e resoluções pelo CNE, voltados para as especificidades educacionais, há um direcionamento que oscila da ‘sociologia do desenvolvimento’ para a ‘sociologia da educação’. Ou seja, há uma abertura mais ampla que substituiu os PCNs de 1998 e descentralizasse todo o conteúdo curricular nos níveis territoriais, a partir do conceito de autonomia escolar. O grupo predominante na SEB se articulava diretamente com a Anped, Anfope e Anpae (Ministério da Educação, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014; Entrevistado 7).

Entretanto, nesse ínterim, é criada a organização da sociedade civil *Todos pela Educação*, em 2006, tendo como foco articular empresários, institutos, fundações e poder público em relação à educação básica. De acordo com a fundadora, Milú Vilela, no contexto da promoção da educação no Brasil, houve uma mobilização significativa de líderes empresariais e figuras influentes, incluindo os presidentes do Itaú, Bradesco, Ambev e Coca-Cola. Este esforço coletivo havia superado vaidades e sectarismos, visando transformar a educação em uma prioridade nacional. A ideia central era que a educação deve ser a política

trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114113.htm>. Acesso em: 10 dez. 2023.

pública básica do país, unindo forças da sociedade civil para criar uma paixão pela educação e acelerar a filantropia, destacando a importância da colaboração coletiva para alcançar mudanças significativas (Milú, Festival É Tudo Verdade, 2019).

A partir desse momento, forma-se a Coalizão Pró-Gestão de maneira mais coordenada, incluindo, como atores principais, o Itaú Social, Instituto Unibanco e Fundação Lemann. A formação da Coalizão Pró-Gestão é marcada pelo uso de estratégias fortes de mobilização política e da opinião pública, por meio de eventos públicos com ação de comunicação e publicidade, envolvendo Ministro, empresários e os principais meios de comunicação (Todos pela Educação, 2023).

Um dos resultados é que, no início do segundo mandato do Lula, em 2007, é lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o intuito de organizar os inúmeros projetos e programas do MEC em ações com metas específicas e claras. A lógica da montagem do PDE e do Plano de Ações Articuladas - PAR teria resultado da aplicação da Prova Brasil em 2005 e 2007, cujos resultados, juntamente com pesquisas do BIRD e Unicef, formaram um conjunto de dados e informações. A partir dessa análise, foi construído o decreto do PDE. Haddad lançou o decreto "Todos pela Educação" como uma forma de disputa com outras iniciativas, mantendo os nomes originais (Ministério da Educação, 2007, 2008; Entrevistado 1).

O PDE enfatizava que as iniciativas do MEC deveriam resultar em benefícios tangíveis para os alunos, sendo crucial a participação de toda a sociedade. Conhecido como Compromisso Todos pela Educação, ou Plano de Metas, representava a união de esforços entre União, estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidades para melhorar a qualidade da educação básica.

Medidas adotadas incluíam a criação de uma avaliação para crianças de 6 a 8 anos, visando garantir a qualidade do processo de alfabetização. O Programa Brasil Alfabetizado, voltado para a EJA, passava por ajustes para melhorar resultados, incluindo a ampliação de turmas em áreas rurais e a produção de material didático específico. A SEB passou a desenvolver a lógica do 'currículo em movimento', visando integrar, em um *continuum*, a educação infantil ao ensino fundamental, e esse ao ensino médio, a partir da perspectiva de desenvolvimento integral dos estudantes de maneira orgânica.

Foi organizado o Seminário Nacional de Políticas para o Ensino Médio com o objetivo de discutir políticas para o ensino médio, focando em uma organização curricular que facilitasse a inserção dos jovens na sociedade produtiva, mas articuladas a perspectiva de currículo em movimento. O evento contou com a participação de 500 pessoas, incluindo

diversas entidades parceiras, Consed, Conjuve, Unicef, Unesco, Observatórios da Juventude UFMG e UFF, CNDE, CNTE, Unibanco, FEEVALE, Ubes, Itaú Social, Cipó, Ação Educativa, Instituto Tribos Jovens e Instituto Votorantim.

Considerado de importância estratégica, o seminário buscou desenvolver políticas de ensino médio que se desdobrariam em materiais didáticos e formação de professores. A estratégia utilizada pelo MEC, enquanto **agência administrativa**, portanto, foi o de **formação de redes, acompanhada por diálogo e coordenação**, visando realizar negociações e entrar em acordos relacionados a uma nova política para o ensino médio (Ministério da Educação, 2009).

Em 2010, a SEB formou cerca de 100.000 professores e gestores, além de formular diretrizes curriculares e implementar tecnologias educacionais. Contudo, enfrentou dificuldades como o descompasso entre o calendário escolar e a transferência de créditos, e a complexidade logística na mobilização de professores para programas de formação médio (Ministério da Educação, 2010).

7.2.2.2 Criação da Secad

A Secad foi criada em 2004. Cristóvam Buarque, ao assumir em 2003, havia criado uma secretaria especial voltada para a erradicação do analfabetismo. Adicionalmente, as ações de educação ambiental eram implementadas via assessoria especial do ministro. A educação no campo constituía um grupo de trabalho vinculado à secretaria de ensino médio, na SEB. Por outro lado, a educação indígena, embora já estabelecida durante o governo de FHC, era representada apenas por uma pequena coordenação, também na SEB. E os direitos humanos não eram abordados como um tema específico, assim como a pauta de gênero. O foco era a universalização economicamente referenciada, com o Programa Bolsa Escola e a erradicação do analfabetismo (Entrevistado 1; Entrevistado 6)

A Secad surgiu ainda na gestão do Ministro Tarso Genro, em 2004, com Fernando Haddad como secretário-executivo e Ricardo Henriques assumindo a nova Secretaria. Henriques já havia dedicado muito tempo à reflexão sobre pobreza e desigualdade racial no Brasil, no Ipea⁴⁸, era professor de economia na UFF e havia acabado de participar do desenho do Programa Bolsa Família, no então Ministério da Assistência Social, durante a gestão de

⁴⁸HENRIQUES, Ricardo. TD 0807 – Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Rio de Janeiro, jul. 2001. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=4061>. Acesso em: 15 dez. 2023.

Benedita da Silva. Ele viria a assumir a Gerência Executiva do Instituto Unibanco, em 2012, convidou, à época, André Lázaro, que havia sido Sub-reitor de Extensão da UERJ⁴⁹, para assumir a agenda de articulação institucional na Secretaria, e Valter Silvério, para a Coordenação Geral de articulação.

A Secad sublinhava que as políticas de universalização do acesso à escola não eram suficientes para garantir equidade de oportunidades educacionais, pois ignoravam fatores estruturais, disparidades regionais e práticas sociais institucionalizadas que perpetuavam a subalternidade, dominação, vulnerabilidade e desvantagem de certos grupos sociais. A exclusão social, motivada por razões econômicas, étnicas, religiosas, sexuais, de gênero ou físicas, ou pela combinação desses fatores, resultava em exclusão educacional, estabelecendo um ciclo vicioso que contraria o princípio da igualdade de oportunidades. Para romper esse ciclo, era necessário evidenciar os mecanismos de dominação e discriminação na sociedade brasileira e promover políticas públicas voltadas para a inclusão educacional (Ministério da Educação, 2004).

O foco da Secretaria era a complementação às políticas universais por meio das políticas redistributivas e afirmativas, direcionadas aos grupos sociais mais vulneráveis. Para a superação de todas as formas de exclusão e discriminação, era necessário que os valores associados a essa agenda fossem incorporados ao currículo escolar e às práticas pedagógicas. Entre as responsabilidades da Secad estavam a formulação e implementação de políticas voltadas para a alfabetização e educação de jovens e adultos, educação no campo, educação indígena e em áreas remanescentes de quilombos, além de educação ambiental, enquanto temas transversais. A Secad também foi incumbida de promover a inclusão educacional e apoiar ações para crianças e adolescentes em situações de discriminação e vulnerabilidade social, por recorte de renda, principalmente por meio da gestão das condicionalidades de educação do recém-criado Programa Bolsa Família. Em 2007, a Secretaria passa a trabalhar com temas macroabrangentes em relação às perspectivas específicas anteriores: educação integral em tempo integral e em direitos humanos (Ministério da Educação, 2004, 2005, 2006, 2007).

⁴⁹ Em 2000, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) aprovou a Lei nº 3.524/2000, que introduziu modificações nos critérios de acesso às universidades estaduais fluminenses e reservou 50% das vagas para estudantes egressos de escolas públicas. Em 2001, a Alerj aprovou a Lei nº 3.708/2001, que destinava 40% de vagas para candidatos autodeclarados negros e pardos. Já no ano de 2003, essas leis foram modificadas e substituídas pela Lei nº 4.151/2003. A legislação para a reserva de vagas compreende ainda as leis nº 5.074/2007 e nº 5.346/2008 (<https://www.uerj.br/inclusao-e-permanencia/sistema-de-cotas/>). A UNEB aprovou o sistema de cotas logo em seguida, em 2002, por meio de Resolução da Universidade, sendo a primeira universidade do Nordeste a fazê-lo (https://www.aduneb.com.br/noticias.php?news_not_pk=6841/9)

O Departamento de Educação para a Diversidade e Cidadania (DEDC), por sua vez, foi assumido em 2004 por Armênio Schmidt, que ocupou o cargo até 2010. Filiado ao PT, havia sido Secretário municipal de educação de Santa Maria/RS e esteve em 2003 na Presidência, sem histórico com as agendas específicas sob sua direção: campo, indígena, étnico racial e ambiental (Relatórios de Gestão, 2004, 2010). Na Coordenação Geral de Diversidade e Inclusão Educacional do Departamento entrou Eliane Cavalleiro, que trabalhava como pesquisadora da Unesco, em 2003, era colaboradora da Geledés, especialista na interação entre os temas étnico racial negro e educação.⁵⁰ Por sua vez, Valter Silvério, do NEAB da UFSCar, e representante da rede da AERN, assumiu o cargo de Coordenador-Geral de Articulação Institucional da Secretaria, em outra diretoria, mas voltou para a UFSCar ainda em 2005. Ou seja, os atores engajados diretamente na AERN estavam ocupando espaços inéditos no MEC, entretanto, mais enquanto indivíduos representantes de entidades acadêmicas importantes do que como representantes de uma rede articulada, e sem assumir cargos de burocracia de médio escalão.

Do ponto de vista orçamentário, foram muitas as negociações para criar um programa para diversidade e cidadania no PPA. Para tanto, além de argumentos sobre diversidade, desigualdades, racismo, a Secretaria teve que apresentar uma série de números como estratégia de convencimento, junto à Secretaria Executiva (SPOA). Nesse sentido, a presença de servidores de carreira⁵¹, passando a assumir também a burocracia de médio escalão a partir de 2008, ajudaram na criação do Programa com recursos para além da universalização, a partir das prioridades, mas também nos momentos seguintes da Secretaria, até 2010. Entre 2004 e 2006, a Secad se destacava como a maior secretaria do MEC em termos políticos e de programas. Durante a construção dessa nova agenda, houve forte articulação entre a Secad, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o IPEA para criar indicadores apropriados, resultando em avanços conceituais e na criação de métricas para mensurar o impacto das ações (Relatórios de Gestão, 2004, 2005, 2008; Entrevistado 1).

Portanto, a criação da Secad foi a grande estratégia para formar a agenda e produzir políticas públicas com recortes específicos dos perfis dos estudantes, incluindo o recorte étnico-racial. Enquanto se criava a Secad, no CNE, Petronilha produzia o Parecer e

⁵⁰ Cf. <https://www.escavador.com/sobre/767521/eliane-dos-santos-cavalleiro>

⁵¹ A partir de 2008 e até 2010, a Secad passa a contar com, pelo menos, quatro servidores públicos federais da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sendo que dois ocuparam as Diretorias de educação de jovens e adultos e de acompanhamento das vulnerabilidades (com foco nas condicionalidades do Programa Bolsa Família).

Resolução que regulamentava a implementação da Lei 10.639, após ampla participação, ainda em 2003, de servidores que já acompanhavam, subsidiariamente, a AERN no MEC.

A equipe técnica da Secad não pertencia diretamente a nenhuma coalizão da educação básica, mas tinha afinidades com suas agendas. Em 2005 e 2006, a equipe era maior e mais diversa, incluindo pessoas do movimento negro, com um perfil mais culturalista. Com o tempo, tornou-se heterogênea, com muitos consultores entrando em 2008 via PRODOC Unesco, e apesar dos concursos em 2005 e 2013, não houve alinhamento substantivo de visões que os integrasse a uma das coalizões principais.

7.2.2.3 Governança - Entre Fóruns, Cadara e Gabinete

Ainda em 2004, a recém-criada Secad realizou fóruns e seminários estaduais, reunindo gestores educacionais, autoridades locais, representantes de movimentos sociais, organizações e os grupos diretamente envolvidos na promoção dessa agenda.⁶ Todos esses encontros seguiram a abordagem de política de concertação, que orientava as ações da Secretaria. Isso significa que foram planejados em colaboração com governos estaduais, municipais, Undime, Consed, movimentos sociais, universidades e líderes locais. O objetivo desses eventos foi discutir a importância da educação democrática e de qualidade como uma estratégia para inclusão social, especialmente para os setores da sociedade que enfrentavam exclusão do sistema educacional brasileiro, seja por falta de acesso ou por dificuldades acadêmicas (Ministério da Educação, 2004, 2005, 2006).

Esses encontros também foram utilizados para desenvolver conjuntamente uma cultura de diálogo, resultando em apoio concreto de diversas entidades nacionais que representavam professores e grupos étnicos, universidades, associações comunitárias, gestores dos sistemas de ensino e conselhos de educação, além de representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como organizações e entidades vinculadas à comunicação e mídia em geral. Foram mais de 60 encontros em 2004, em todos os estados brasileiros, tanto em capitais como em municípios menores, envolvendo autoridades e comunidades locais, além da participação de professores e alunos. Todos os eventos resultaram em compromissos das entidades, que podiam assinar um Protocolo de Intenções com a Secad, além de subsidiar a formação de um Grupo no nível nacional.

Em relação aos Grupos Executivos, a SECAD trabalhou para integrá-los institucionalmente em alguns estados dentro da estrutura da respectiva Secretaria Estadual de Educação, de forma a garantir que suas reuniões fossem regulares e funcionassem como

instâncias consultivas para as políticas governamentais relacionadas a cada tema específico abordado pelo grupo.

Com relação à AERN, esses esforços resultaram na formação de 16 Fóruns Permanentes de Educação e Diversidade Étnico-Racial, com atividades como formação para professores, cursos de extensão em História da África e Cultura Afro-Brasileira, oficinas de capacitação sobre diversidade Étnico-Racial e cursos para promover a igualdade por meio da educação. Foram beneficiadas, aproximadamente, 5 mil pessoas, dentre as quais profissionais da educação, representantes dos NEAB's, ativistas dos Movimentos Negros, entidades do movimento social, ONG's, representantes de comunidades quilombolas, universidades, entre outros. Entretanto, os Fóruns não faziam parte da estrutura das Secretarias de Educação. Seriam vinculadas às Universidades, como instâncias facilitadoras de interlocução entre movimentos sociais, academia e poder público. Com isso, uma interlocução direta, ou via SEB, com Consed ou Undime passou a estar mais alheia à governança da Secad.

Segundo o Entrevistado 1, “os Fóruns da diversidade foram importantes para dar impulso (a agenda) assim como o plano de implementação das diretrizes nacionais... eu viajei para várias regiões, participei de vários debates”.

Em 2005, e como desdobramento, é criada, junto a outras comissões específicas da Secad, a Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos Relacionados aos Afrodescendentes (Cadara), com o objetivo de fortalecer a política de diversidade étnico-racial e criar um espaço de diálogo formalizado, no nível nacional, com movimentos sociais e organizações, porém, vinculada, na prática, à Coordenação-Geral e não ao Gabinete da Secretaria. A demanda para sua criação, na realidade, teria sido feita pelo BID, em função do contrato de empréstimo do ‘Programa Diversidade na Universidade’, de 2002, e estava voltada inicialmente apenas para o ensino superior. Como ainda era uma Comissão informal, a Secad formalizou sua criação para tratar da AERN para todos os níveis de ensino, nomeando os membros em Portaria em 2006 (Ministério da Educação, 2006; Entrevistado 6).

Em 2006, a Comissão intensificou a agenda de implementação dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial, enfatizou a necessidade de maior transversalidade nas ações sobre a temática étnico-racial nos diversos programas do governo e elaborou um Guia para a Diversidade Étnico-Racial e Combate ao Racismo e Sexismo nos Sistemas de Ensino voltado à formação interna das secretarias do MEC. A leitura era de que o MEC não internalizava a agenda (Ministério da Educação, 2006).

A Comissão desempenhou um papel consultivo importante na promoção das políticas de educação das relações étnico-raciais no Brasil no período, uma vez que trazia uma diversidade de atores locais para o ministério. Entretanto, apesar de suas ações voltadas para a institucionalização, monitoramento dos sistemas de ensino e implementação da Lei nº 10.639/03, suas decisões e recomendações muitas vezes enfrentavam desafios. Membros da Comissão demonstravam, nas reuniões, desconforto em relação às dificuldades desta (e da Coordenação-Geral) em conseguir criar espaços de interlocuções com as demais Secretarias e autarquias do MEC. A necessidade de maior engajamento dos membros e a formação de Grupos de Trabalho para monitorar a implementação da lei eram constantemente enfatizadas, porém, havia lacunas de compreensão profundas sobre a estrutura de gestão da educação básica brasileira, prejudicando a tradução dos encaminhamentos em políticas e ações.

Com isso, apesar da diversidade e da participação ativa de vários grupos e movimentos sociais, as decisões estratégicas eram predominantemente tomadas no gabinete da Secad, correlacionada às limitações da capacidade da Comissão em realizar uma leitura mais ampla das políticas da educação básica e suas dinâmicas do ponto de vista de formulação, implementação e avaliação. Dessa forma, muitas de suas demandas e recomendações tinham dificuldades de serem encaminhadas. A Secad mediava políticas públicas com movimentos sociais e universidades, mas, para a Comissão, as decisões da Secad encontravam limitações para a eficácia e implementação plena das iniciativas discutidas pela comissão.

Por exemplo, foi relatado por um dos entrevistados que em 2007 e 2008 foram realizados encontros regionais, organizados pela Seppir e articulados pela Cadara, sendo dois no Nordeste e um em cada uma das demais regiões, envolvendo professores e representantes da sociedade civil organizada. O objetivo era elaborar um plano nacional para a implementação da Lei 10.639, diante do diagnóstico, em 2007, da insuficiência do Parecer e das ações em andamento em termos de impacto local.

No encontro em Brasília foram apresentadas 1.800 propostas, que precisavam ser reduzidas para cerca de 100. Algumas das propostas incluíam ideias como ‘reservar vagas para pais e mães de santo nas universidades’, apoiada e encaminhada pela Cadara. No entanto, essas propostas eram inviáveis na conjuntura à época, e a Cadara, enquanto espaço de mediação junto ao Estado, tinha um papel mais simbólico do que prático na organização das demandas, que não eram tão estruturadas, segundo o entrevistado. Esse cenário seria

reflexo, por sua vez, da baixa coordenação, ainda existente, dos indivíduos e grupos de representantes de organizações presentes na Cadara (Entrevistado 4).

7.2.2.4 Política Prioritárias - Neabs

Do ponto de vista das ações específicas, a Secad optou por não desenvolver, nas duas principais frentes, nem um referencial de material didático nem um modelo de formação continuada voltado para a ERER. A opção foi a de repassar recursos para as universidades, sobretudo via NEABs, não apenas como um meio para as formações continuadas dos professores da educação básica, mas como finalidade da agenda, no sentido de empoderamento e reconhecimento de onde deveriam sair as categorias de narrativas atreladas a ação política.

Para o Entrevistado 1, “(...) recoloca os problemas do racismo brasileiro onde eu acho que tem que ser colocado, na questão da presença, do convívio, do reconhecimento do sujeito do papel do direito” . .

Ele afirma que: “(...) a gente percebeu que não podia tentar padronizar uma política. A gente montou em parceria com as universidades cursos de formação para as relações étnico raciais” (Entrevistado 1).

A gente optou por não ter uma execução centralizada porque entendia que a questão política impunha em colocar o movimento negro como sujeito desse processo nas unidades da federação. A renda é mensurável a questão do racismo oscilava entre um sentido ideológico e sociológico...alguns viam o racismo como consequência da questão de renda, mas ser preto te torna mais pobre. O objetivo não era apenas acrescentar uma disciplina sobre África, mas internalizar na educação o processo de exclusão produzido pelo racismo, como algo que é autodestrutivo para a sociedade brasileira, porque é uma autonegação (Entrevistado 1).

Essa abordagem teria trazido tensão para dentro da estrutura do Estado, estratégia fundamental na formulação das políticas educacionais. Ou seja, houve um empenho em garantir a participação ativa dos sujeitos de direitos e das organizações da sociedade civil nas políticas de diversidade. A institucionalização dessas políticas teria sido fundamental para assegurar a continuidade das ações e para criar espaços de diálogo e participação efetiva dos diversos grupos envolvidos (Entrevistado 1). Aqui foi utilizada largamente, tanto pela rede de atores da AERN, como pelos Secretários, a estratégia de **formação de redes** voltadas para a educação e diversidade, por meio da Secad. Foi fomentada, no período, a criação de uma rede de empoderamento e apoio nos diversos níveis federativos, facilitando a disseminação de políticas educacionais voltadas para a equidade étnico-racial.

Poderíamos ter dado uma solução assim para a Lei nº 10.639: produzir um material nacional, distribuir para todo mundo e pronto. Teríamos cumprido a lei. Não é isso que queríamos. Nós temos que empoderar cada universidade. Porque esse assunto tem um peso na Bahia, outro no Ceará, outro no Rio Grande do Sul, outro em Rondônia, outro em Roraima e outro no Acre. Então, não adianta o governo central produzir uma inteligência maravilhosa que não vai dialogar com a experiência local e não vai ajudar a mudar o racismo. É preciso empoderar... Sempre tivemos uma lógica para os nossos objetivos de democratização do Estado e da educação – e acho que isso foi um acerto nosso – de empoderar localmente. Financiamos muitas universidades. Em algumas, eu ficava desesperado porque ainda não tinham produzido o material. O movimento negro me cobrava. Diziam que não estava acontecendo nada em relação à Lei nº 10.639. E eu respondia: 'Nada que você esteja vendo, mas está acontecendo muita coisa em muitos lugares.' Porque a gente não fez uma escolha de visibilidade mercadológica; a gente fez uma escolha de fortalecimento político dos sujeitos. O que importa é que essa luta esteja em cada universidade e que lá o movimento negro se sinta agregado. Daí, lançamos o edital do Programa Uniafro, muito por causa do trabalho do Valter Silvério e de outros companheiros do movimento negro. Então, o Uniafro financiava os NEABs - Núcleos de Ensino Afro-Brasileiros - das universidades. Tenho certeza de que isso que não ficou visível foi fundamental (Entrevistado 1).

Ou seja, a estratégia da AERN se voltou mais para o empoderamento dos sujeitos da diversidade no ensino superior, com um foco menor de ação direta na educação básica. O Programa Diversidade na Universidade, iniciado em 2002 com apoio do BID, concebido para corrigir a desigualdade educacional entre negros no acesso universitário, por meio de pré-vestibulares, enfrentava dificuldades de implementação. A Secad havia redesenhado o Programa, para garantir a permanência desses estudantes pós-ingresso e desenvolveu o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior — Uniafro⁵², dedicado à formação continuada de professores da educação básica, via extensão, aperfeiçoamento ou especialização.

Pelo Uniafro, ao longo de 7 anos (2005-2012) foram contemplados projetos em todos os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Na região Norte, foram apoiados projetos no Pará, Roraima e Tocantins e, no Nordeste, nos estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas, Ceará e Piauí. Em todas as edições houve apoio a projetos no Rio de Janeiro e na Bahia. Teriam sido formados 17 mil professores, produzidos 53 materiais didáticos de apoio à implementação da educação das relações étnico-raciais e fornecidas 190 bolsas de permanência para estudantes negros. O Programa foi dissolvido em 2012, mas apresentou ainda pendências de execução por alguns anos após sua finalização, como consequência, também, da falta de desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação. Com

⁵² Para ver mais sobre regras de implementação do Uniafro, ver: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2008/resolucao-cd-fnde-no-14-de-28-de-abril-de-2008>; http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao10_02042009.pdf

a criação do PAR, a partir de 2007, os estados e municípios passam a realizar as demandas pelas ações do MEC de maneira mais estruturada, via FNDE (Relatórios de Gestão, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012; Entrevistado 3; Entrevistado 6).

7.2.2.5 Plano Nacional de Implementação da Lei 10.639

Em 2007, avaliações realizadas pela SECADI/MEC revelaram que a implementação da Lei necessitava de maior amplitude e escala. Esse diagnóstico veio em resposta ao aumento significativo da demanda por formação de profissionais da educação e material didático voltado para essa temática. Para validar e divulgar essas constatações, em novembro de 2007, o MEC, em parceria com a UNESCO, realizou uma oficina para avaliar a implementação da Lei nº 10.639/2003. Esse evento resultou na elaboração de um documento que foi entregue ao ministro Fernando Haddad em 18 de dezembro de 2007.

Como resultado imediato, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) por meio da Portaria Interministerial nº 605 MEC/MJ/SEPPIR, com o objetivo de elaborar um Documento-Referência que servisse de base para o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais. O Documento-Referência foi então submetido à consulta popular em seis agendas de trabalho conhecidas como Diálogos Regionais, realizadas nas cinco regiões do Brasil. As cidades que sediaram os Diálogos foram Belém/PA, Cuiabá/MT, Vitória/ES, Curitiba/PR, São Luís/MA e Aracaju/SE.

Os resultados desses diálogos foram consolidados no documento "Contribuições para a Implementação da Lei nº 10.639/2003" e na Proposta do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais, entregue ao ministro da Educação em 20 de novembro de 2008. Este processo envolveu diversos atores fundamentais, incluindo CNE, Capes, Inep, FNDE, Seppir, Fundação Cultural Palmares, Cadara, Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, Ministérios Públicos, Fóruns de Educação e Diversidade, Consed, Undime, Uncme, unidades escolares, instituições de ensino superior públicas e privadas, e representantes de movimentos sociais negros. A elaboração do Plano foi um processo de construção coletiva, revisado pela Cadara, e seu lançamento retirou a temática da área de atrito do MEC, apesar de ainda enfrentar desafios (Ministério da Educação, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b).

7.2.2.6 *Relações intra secretaria e inter secretarias*

A leitura é de que somente a Secad era pró-agenda diversidade e AERN. A Capes era mais alheia, sendo citado como exemplo um repasse de recursos realizado pela Secad para bolsas de mestrado e doutorado que nunca foram nem executados nem devolvidos. Ou para demandas de outros programas, como o PET, quando também teria havido negativa da Capes para execução com recorte racial. A Capes teria no seu “DNA” a meritocracia e não conseguiria entender às dimensões das desigualdades brasileiras, tampouco seu papel como promotor da equidade. Ao mesmo tempo não tinham coragem de argumentar contrariamente” (Entrevistado 1).

A Sese também era mais refratária e havia se posicionado contra as cotas raciais quando o assunto passou a ganhar espaço. A relação com a Sese envolvia principalmente a realização de vestibulares específicos e a concessão de bolsas permanência, sem que houvesse qualquer integração de aspectos étnico-raciais ao currículo dos cursos de graduação. A agenda da Secretaria não tinha permeabilidade para incluir aprofundamento sobre os grupos diferenciados, abordados exclusivamente via Uniafro. Segundo um entrevistado, em uma reunião na Sese, um diretor chegou a afirmar que a demanda pelo recorte étnico-racial se configurava como um "patrulhamento ideológico", evidenciando a dificuldades de interlocução. Entretanto, segundo o entrevistado, as resistências nesse período no MEC estariam mais relacionadas ao desconhecimento sobre a agenda do que a visões baseadas no mito da democracia racial (Entrevistado 1; Entrevistado 6).

Já no FNDE, a maior resistência seria em relação à agenda indígena. Os indígenas não queriam ser incluídos na sua maioria, ao contrário do movimento negro, que queria ser incluído, respeitado e valorizados, o que gera agendas bem distintas e a agenda indígena teve que subir do nível municipal para o nível estadual. Já a SEB e o INEP foram as unidades organizacionais mais sensíveis à pauta étnico-racial no período, mesmo com algumas dificuldades.

Aliás, esse é um ponto central na compreensão dos conflitos em torno da AERN, de que estes se configuram mais pela omissão do que pelo argumento. Ou seja, os conflitos no período em relação à AERN se davam pela omissão e não pela vocalização de discordâncias em relação à existência do recorte racial. As políticas de educação básica, marcadas historicamente pela universalização como regra, pela sua dependência de trajetória, tinha dificuldades em tratar de recortes de públicos específicos. Portanto, a inação, a indiferença em relação à agenda, são os conceitos adequados para a compreensão de sua trajetória, conforme nossa análise na pesquisa. Esse formato dificultava os diálogos voltados para o

convencimento e aprendizagem, de acordo com vários entrevistados e relatos dos atores da AERN nos documentos públicos. De acordo com o Entrevistado 1, “se ela se sentasse na mesa e apresentasse um argumento você podia debater. não tinha debate não tinha argumento” (Entrevistado 1).

Por outro lado, internamente, na Secad, a disputa por recursos orçamentários e financeiros gerava alguns atritos. O Departamento de Articulação Institucional da Secad tinha a função de articulação e prospecção de recursos para a Secretaria. Entretanto, como um dos seus Coordenadores era acadêmico da AERN, houve sobreposição de funções, gerando desconfortos e disputas internas na Secad, conforme relato de entrevistado. Segundo ele, embora os movimentos negros tivessem força e capacidade de ação, ao prospectarem recursos, precisavam compartilhá-los, pois havia a percepção de que ‘se os negros tinham acesso a esses recursos, então todos também deveriam ter’. Um exemplo citado foi o financiamento inicial para os NEABs, alguns dos quais receberam até 200 mil reais, caso da UFMG. Nesse sentido, a AERN poderia ter sido mais densa, mas outras frentes da Secretaria, como LGBTQIA+ e de direitos humanos, também demandavam a divisão dos recursos captados entre as ações da Secretaria. Ou seja, os escassos recursos orçamentários da Secad em relação a outras Secretarias do Ministério eram objeto de disputas e negociações entre as agendas de diversidade (Entrevistado 4).

Apesar do relato de disputas internas por recursos, as interações na Secad eram mais positivas que negativas, baseadas em ações colaborativas e produtivas, segundo a maioria dos entrevistados. A relação com o Programa Bolsa Família (PBF) era especialmente colaborativa, com a AERN e o PBF trabalhando juntos em diversos momentos como, por exemplo, para estudar os motivos de baixa frequência escolar em populações específicas. Essas discussões incluíam questões sazonais, trabalho no campo e outros motivos específicos. A leitura é de que todas as agendas de diversidade dialogavam diretamente com a AERN, considerando a interseção de raça e renda, especialmente no contexto do PBF. Havia uma compreensão da centralidade do recorte racial no Brasil, embora alguns na Secad tivessem uma visão mais universal focada apenas na renda.

Para atores da Seppir, por outro lado, havia críticas sobre o foco principal da Secad centrado na formação de professores e na produção de material didático, muitas vezes não abordando diretamente a evasão escolar e suas outras causas. Para eles, a agenda estava ainda atrelada às questões de renda, com programas como PBF e o Benefício Variável por adolescente, oferecendo valores que seriam insuficientes para manter os alunos na escola, segundo um dos entrevistados. A interseção entre renda e raça era discutida, mas, muitas

vezes, dentro do âmbito das políticas universais, ao invés das suas especificidades causais focalizadas (Entrevistado 3). Ou seja, havia visões divergentes sobre as causas e soluções para os problemas relacionados à AERN entre Seppir e Secad.

7.2.2.7 Monitoramento e Avaliação

Como parte e desdobramento desse conjunto de ações e interações é que ocorre a inserção da marcação raça/cor no Censo Escolar, junto à individualização dos dados. Em 2004, o presidente do INEP, Eliezer Pacheco, iniciou o processo de marcação raça/cor, apoiado pelo ministro Tarso Genro e o então Secretário Executivo, Fernando Haddad. Em 2005 é realizada a primeira coleta⁵³.

No Dia Nacional do Censo Escolar, 30 de setembro, o Ministro, o presidente do Inep e a ministra da Seppir, Matilde Ribeiro, lançaram oficialmente a coleta de dados da educação básica para o ano de 2005, incluindo a marcação raça/cor por estudantes. Com essa mudança, abre-se a possibilidade histórica de monitoramento e avaliação das políticas de educação básica pelo recorte racial permitindo formulações de políticas específicas, bem como direcionamentos de recursos financeiros. Aqui foi utilizada a estratégia de **mobilização da opinião pública**, intermediada por Haddad e Henriques, permitindo trazer à tona a discussão sobre dados concretos a respeito das desigualdades raciais na educação, com efeitos nas discussões públicas sobre políticas de combate ao racismo. A mudança foi comemorada, no evento, pela ministra da Seppir: “As populações negra e indígena estiveram excluídas ou discriminadas nos espaços públicos. O censo permitirá um detalhamento que propiciará uma análise mais completa da realidade social do país” (Inep tem novo presidente [...], 2005).

No primeiro ano, a questão não foi incluída no censo, mas foi entregue aos pais em um formulário separado e, portanto, a primeira tentativa não atendeu às expectativas e causou frustração na Secad. O preenchimento dependia de uma orientação fina entre as secretarias escolares e os responsáveis pelos estudantes. O tema não era considerado relevante e, como consequência, o registro administrativo não era preenchido. Ainda hoje é possível optar por "não quero informar", o que oferece duas alternativas para evitar a resposta (Entrevistado 1; Entrevistado 5).

⁵³ Eliezer havia publicado o livro *Colonização e Racismo*, sido secretário de educação de Porto Alegre na gestão de Tarso Genro, em 2001 e 2002 e é marido de Maria do Rosário, deputada federal pelo PT/RS desde 2003.

A pesquisadora Fúlvia Rosemberg, referência acadêmica em relações étnico-raciais e educação, da Fundação Carlos Chagas, criticou, à época, via artigo, a implementação da identificação de cor/raça no Censo Escolar de 2005, destacando equívocos nos objetivos perseguidos e nos procedimentos adotados. Rosemberg argumentou que o Censo Escolar não era um instrumento adequado para a coleta de dados sobre cor/raça, principalmente devido às instruções confusas e ao fato de que a declaração de cor/raça de crianças e adolescentes era feita pelos pais ou responsáveis, desrespeitando o direito desses jovens de expressarem sua própria identidade étnico-racial. Essa crítica foi parte de um balanço sobre as estatísticas educacionais desagregadas por cor/raça (Rosemberg, 2005).

Rosemberg (2005) também enfatizou a importância de dar voz às crianças e adolescentes sobre sua pertença racial, associando isso a um objetivo político e acadêmico de estender o conhecimento sobre o sistema de classificação racial para idades geralmente não atingidas pelos inquéritos nacionais. Ela argumentou que considerar crianças e adolescentes como sujeitos sociais com direito a expressar sua opinião e identidade era essencial para problematizar práticas culturais brasileiras que, historicamente, deixam esses grupos fora do debate sobre relações raciais.

Ainda em 2005 é nomeado para a presidência do Inep Reinaldo Fernandes, professor titular de Economia da USP, que estava ocupando o cargo de presidente da Esaf, vinculada ao Ministério da Fazenda. Tinha histórico de pesquisa nas áreas de economia da educação, políticas sociais e economia do trabalho. Ele estabeleceu uma interação bastante eficaz com Ricardo Henriques, o que se dava, em grande parte, devido à linguagem econômica que os aproximava. Ambos compartilhavam da visão Pró-Gestão e deram continuidade a priorização no monitoramento e avaliação como questões centrais nas políticas educacionais (Entrevistado 1).

A visão da equipe da Secad em relação ao INEP se mostrou dúbia no período. Se, por um lado, representava uma parceria essencial na agenda de diagnóstico, monitoramento e avaliação, foi ressaltado o pouco espaço efetivo para a construção coletiva e cotidiana dessa parceria.

O INEP discutia conosco, mas sem orientação para o preenchimento. Talvez porque nem eles sabiam muito bem da diferenciação dessa marcação e eles não estavam orientando. Eles somente traziam os resultados e aí começamos a discutir. Então não é só chegar lá e perguntar. Às vezes as pessoas têm vergonha em se declarar negro. A criança só escuta falas preconceituosas...Tinha que ter alguma coisa que antecedesse isso aí junto com a Secadi. O INEP era uma constante briga nossa. Das comunidades remanescentes de quilombola, me passavam os dados. Eu achava comunidade onde 75% se declaram brancos, há um problema. Ou seja,

faltou a implementação da agenda. Somente incluíram a pergunta. Fora os termos errôneos, como 'descendente de escravos'. Não tinha planejamento e agenda junto a Secadi. O INEP era uma constante briga e conflito (Entrevistado 6).

Com o INEP houve embate com a raça/cor para estudantes e professores. Eles não queriam implementar. Foi uma demanda dos movimentos sociais, encampada pela Secad, também atuantes do movimento negro nas secretarias de educação. Não marcavam reunião, o sistema não funcionava, mas fluiu (Entrevistado 2).

A relação pouco esclarecedora e de parceria também foi ressaltada a partir de outros exemplos, como a educação quilombola. Um problema de nomenclatura se referia às comunidades quilombolas como áreas quilombolas. O termo causava entraves na liberação de recursos pelo FNDE, uma vez que a certificação era dada 'às comunidades' e não 'às áreas'. Nesse caso, o INEP teria levado seis anos para mudar a nomenclatura, afirmando que o termo correto deveria ser "área" em vez de "comunidade".

Para o INEP, há outra percepção de engajamento. Havia uma constatação do enorme déficit em relação às informações sobre educação especial, indígenas e quilombolas, mas foi enfatizada a total abertura e disponibilidade em relação à Secad para as parcerias necessárias. O INEP alega, inclusive, que as mudanças nos registros administrativos e levantamentos da autarquia seriam sempre produto da colaboração junto aos especialistas do MEC, como a Secad. Um evento marcante citado após a marcação raça/cor teria sido uma ação judicial em São Paulo, onde uma família se recusava a informar cor/raça. Ou seja, os especialistas da Secad lideravam as iniciativas, refletindo uma abordagem 'natural e contínua' com o INEP.

E o INEP, por sua vez, enquanto área com forte perfil técnico de dados quantitativos, utilizava os quesitos do IBGE com cautela, prática que se manteve desde os anos 1990, quais sejam, a classificação raça/cor em: branco, indígena, amarelo, pardo, preto. Para o Inep, portanto, o processo de inclusão do perfil étnico-racial nos registros administrativos, pesquisas, avaliações e exames, foi um aprendizado a partir desse momento. O tema passou a ser institucionalizado com mais peso formal, por resolução aprovada no CNE, recomendando que a informação fosse fornecida no ato da matrícula. Nesse sentido, o INEP havia assumido a agenda e implementado, nos anos subseqüente, estratégias de convencimento e coordenação para manter essas informações, ainda que persistam subnotificações. Inicialmente, houve um viés de resposta, com preocupação de que as informações fossem preenchidas pelas famílias e não pelas escolas (Entrevistado 5).

Para um dos entrevistados, com larga experiência no INEP, a escolarização no Brasil historicamente reproduz o racismo, um problema estrutural da sociedade. Ele enfatiza a necessidade de formação e responsabilização dos professores para evitar essa reprodução nas salas de aula, além de promover a autoestima dos estudantes negros. Para ele, a gestão das redes de ensino deve fornecer livros e materiais que valorizem a identidade dos

estudantes negros e promover a desconstrução de posturas racistas entre os profissionais da educação. Por outro lado, reconhece a heterogeneidade de visões no INEP, com servidores que ainda priorizam a renda como critério exclusivo de recorte. Ou seja, como dirigente de carreira do INEP, traz uma visão forte sobre o racismo estrutural no Brasil e seus desdobramentos em termos de políticas públicas educacionais.

A sequência de ações evidencia essas mudanças graduais. Uma portaria do MEC, em 2007, regulamentou a colaboração para os dados individualizados. Estabelecia o seguinte protocolo: o Inep define cronogramas e mecanismos de controle, os gestores estaduais e municipais treinam e supervisionam os agentes censitários, e os diretores das escolas são responsáveis pela veracidade dos dados fornecidos. As escolas deveriam preencher o Censo Escolar com base em registros administrativos e acadêmicos, como fichas de matrícula, diários de classe, livros de frequência, históricos escolares e sistemas eletrônicos. Foi ressaltada a importância dessa prática como essencial para garantir a precisão e a confiabilidade dos dados declarados. A data de referência para a coleta de dados seria a última quarta-feira de maio (Portaria MEC, 2007).

Em 2008, foi promulgado um Decreto, regulamentando, em nível presidencial, o Censo Escolar e estabelecendo diretrizes para a realização do censo anual da educação, conduzido pelo Inep. O Decreto trata da realização anual do censo da educação básica e do censo da educação superior, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sua abrangência, obrigatoriedade e fidedignidade dos dados, sigilo e proteção das informações pessoais e seu objetivo de fortalecimento da coleta de dados educacionais no Brasil, promovendo a cooperação entre diferentes níveis de governo e instituições de ensino (Brasil, 2008).

Em 2009, ao ser lançado o Plano Nacional de implementação das Diretrizes Curriculares Étnico-raciais, as pautas de monitoramento e avaliação aparecem de maneira direta no rol de ações do governo federal:

‘Incluir questões no Censo Escolar sobre a implementação das Leis 10639/2003 e 11645/2008 e aplicação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais em todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica; Desagregar os dados relativos aos resultados das avaliações sistêmicas (Prova Brasil, ENEM, ENADE), assim como as informações do Censo Escolar sobre fluxo escolar (evasão, aprovação, distorção idade/série/ciclo e concluintes acima de 15 anos de idade) por escola, município e estado a partir de recortes por perfis socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero; Divulgar os dados coletados e analisados (escolas e estruturas gerenciais das secretarias estaduais e municipais, MEC), de forma a colaborar com o debate e a formulação de políticas de equidade (Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais, 2004, p. 30)

Em 2009, acordos de cooperação técnica com o Ipea foram estabelecidos para realizar estudos e pesquisas sobre educação para a diversidade e cidadania, com foco nas relações étnico-raciais.

E na SEB, com Maria do Pilar assumindo a Secretaria em 2007, houve mais espaço para a abordagem das pautas de diversidade entre SEB e Secad. Como a Secretária tinha representatividade junto aos segmentos da educação básica, promovendo encontros regulares com municípios, criou-se espaço para a Secad abordar temas como Educação de Jovens e Adultos (EJA) e relações étnico-raciais. Essa colaboração permitiu ajustar os critérios dos livros didáticos do PNLD para evitar retratações negativas de atores negros e melhorar a formação docente em temas de gênero, relações étnico-raciais e orientação sexual. E a parceria com o a SEPM, Seppir e Conselho Britânico resultou na coleção "Gênero e Diversidade na Escola", levando à formação contínua ainda no período de 2011 a 2015, de milhares de professores, via EAD (Projeto Gênero e Diversidade na Escola, 2006; Relatórios de Gestão, 2008, 2011). A Secad também buscou promover a integração da comunidade no ambiente escolar com programas como Escola Aberta e Mais Educação, que passou a integrar a SEB em 2011 (Ministério da Educação, 2007, 2011).

Porém, as discussões sobre resultados e perfis de estudantes no Inep, no âmbito da SEB, não eram utilizadas como critério para a implementação das agendas. Todas as interações sobre os dados educacionais, com recortes étnico-raciais, eram vistas como de competência da Secad, tanto em relação a outros órgãos como internamente, no MEC, dificultando, no cotidiano, uma agenda pautada em dados e informações.

Em 2013, uma Portaria Normativa (interna) do MEC estabeleceu diretrizes relativas à inclusão do quesito raça/cor nos instrumentos de avaliação, coleta de dados do censo e em ações e programas do Ministério da Educação. Os programas e ações do Ministério da Educação deveriam incluir, na formulação e produção de materiais didáticos e paradidáticos, e também em linhas de ação e eixos temáticos, a educação para as relações étnico-raciais, o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, a promoção da igualdade racial e o enfrentamento ao racismo, exceto para ações e programas que tratassem de especificidades fora desse contexto. O MEC instituiria a coleta do quesito raça/cor nos instrumentos de avaliação, censo, ações e programas, respeitando a autodeclaração conforme os padrões do IBGE (branca, preta, amarela, parda ou indígena). As instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação, secretarias e autarquias teriam 90 dias para propor medidas para

incorporar esses requisitos, com a coordenação da SECADI, podendo convidar representantes e especialistas sobre a temática étnico-racial (Portaria MEC, 2013).

Ainda, em 2015 o Inep lançou uma campanha de coleta dos campos cor/raça no Censo Escolar da Educação Básica, após dez anos de implementação da política. O objetivo era sensibilizar gestores escolares e técnicos sobre a importância desse preenchimento, informando sobre a importância da coleta das informações sobre cor/raça para entender e abordar desigualdades educacionais entre diferentes grupos étnicos no Brasil. A campanha chamou a atenção para os dados de taxas de alfabetização e frequência escolar, que eram menores entre indígenas e negros comparados aos brancos, revelando disparidades significativas. E ressaltou a importância de como tais informações permitiram a elaboração e monitoramento de políticas públicas voltadas à eliminação de desigualdades históricas. A campanha incluiu materiais gráficos para alunos, profissionais escolares e parceiros, visando melhorar a coleta dessas informações e, consequentemente, a efetividade das políticas públicas educacionais.

Os dados, compilados em infográficos, mostravam as informações sobre vários períodos. Em 2010, o preenchimento no campo cor/raça ‘não declarado’ era de 41%, em 2011, 38%, em 2012, 36%, em 2013, 34%, em 2014, 32% e, em 2015, 30% (Relatório de informações sobre o campo cor/raça, 2016).

É necessária uma análise dos processos via SEB e Secadi para compreender a agenda do período. A Coalizão pró-financiamento, também presente na SEB, buscava garantir os recursos necessários para a implementação das políticas educacionais, mas com ênfase salarial, com o CNTE e a CNDE pressionando por maior investimento em educação básica. Por outro lado, a Secadi apresentava uma visão mais heterogênea. Algumas visões e atores da secretaria alinhavam-se com a Coalizão Pró-Financiamento, defendendo um maior investimento nas políticas de inclusão e diversidade, enquanto outros se identificavam mais com a Coalizão pró-gestão, enfatizando a necessidade de foco e eficiência na implementação dessas políticas. Para os defensores de uma perspectiva mais culturalista, o MEC viveu ‘uma era de ouro nesse período’, sobretudo no primeiro mandato de Lula, com a criação da Secad, que se tornou um núcleo essencial para abordar perfis específicos e implementar políticas afirmativas.

Durante os governos Lula, a implementação das agendas da educação básica e AERN foi marcada por um processo contínuo de aprendizado intracoalizes dos atores e pela formação e fortalecimento das coalizes, com maior ênfase para os tipos de aprendizagem:

‘assuntos variados’ com ‘resultados de experimentação’ no início; seguida do tipo ‘análise/informação para justificativa de posicionamento’ nos últimos anos do período.

A Coalizão Pró-Financiamento conseguiu negociar com diferentes níveis de governo para a implementação do Fundeb, ampliando recursos para a educação básica e incluindo modalidades específicas como EJA e educação indígena, além da aprovação do Custo Aluno Qualidade pelo CNE, em 2010. A Coalizão Pró-Gestão, com entidades privadas, usou dados para começar a defender políticas educacionais e mobilizar a opinião pública, focado em metas, em interação com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A AERN enfrentou resistências institucionais, mas os atores aprenderam, nesse período, sobre as políticas públicas educacionais, do ponto de vista de gestão e a importância dos dados e evidências para mobilizar apoios, com forte atuação dos Secretários, reverberando na inclusão do quesito raça/cor no Censo Escolar. Organismos do sistema ONU, junto à Seppir e, indiretamente, à Secad e ao INEP, com a mediação Ricardo Henriques, estabeleceram uma comunicação eficaz, justificando a necessidade de dados desagregados por raça/cor. Em 2005, a marcação raça/cor foi incluída no Censo Escolar, permitindo o início de um processo de monitoramento das desigualdades educacionais.

A parceria com a Unesco foi fundamental para institucionalizar a Secad e promover a AERN, como na tradução da Coleção História Geral da África e na organização de seminários e eventos, mobilizando o alto escalão e a opinião pública.

Por outro lado, as ações de formação e produção de material didático foram direcionadas principalmente via NEABs, como estratégias para a implementação da Lei 10.639/2003, levando à forte mobilização e ao diálogo, para formação de rede de atores e entidades nos três níveis federativos, fora do poder público e diametralmente oposta à internalização da agenda nas políticas públicas conduzidas pelo MEC.

7.2.3 Empreendedores e Mediadores de políticas públicas

No MEC, as lideranças encabeçadas por Haddad e Henrique Paim (Secretário Executivo) conseguiram promover um equilíbrio e ações mais colaborativas entre atores das coalizões do subsistema da educação básica. Houve uma distribuição de autoridade legal e de recursos com maior acessibilidade à Coalizão Pró-Financiamento nas ocupações de Secretarias e Departamentos. Além disso, a gestão de informações através de órgãos como INEP e FNDE, além da atuação do CNE, facilitou a troca de dados e algum nível de aprendizado para os atores que passaram a agenciar as políticas nacionais de educação.

Maria do Pilar Lacerda teve um papel fundamental nesse período, a partir da abertura para a discussão curricular, tendo como referência sua experiência em Minas Gerais, e ao focar a implementação de políticas voltadas para a formação de professores, com interlocução forte junto à Secad. A CNTE junto à CNDE apoiou na elaboração do Fundeb para, em seguida, desenvolver o Custo Aluno Qualidade, aprovado no CNE. Por sua vez, o TPE difundiu fortemente a ideia de metas claras e objetivas para a educação básica e a necessidade de investimento em gestão. Esses atores foram empreendedores de políticas públicas no período.

Fernando Haddad teve um papel crucial na institucionalização de políticas voltadas para a AERN durante o período em que esteve à frente do Ministro da Educação,. Ele apoiou a criação da Secad, que se tornou essencial na promoção de políticas afirmativas e de promoção e valorização AERN. Haddad também amparou a inclusão da marcação raça/cor no Censo Escolar, permitindo um monitoramento mais preciso das desigualdades educacionais raciais no Brasil. A implantação do Fundeb, sob sua liderança, teve impactos positivos significativos, especialmente para a educação de jovens e adultos, educação indígena e educação no campo, mas, indiretamente, aos estudantes negros, aumentando o volume de recursos para estados e municípios universalizarem o acesso à educação básica. O secretário executivo Henrique Paim teve uma atuação significativa na gestão do MEC, com a implementação articulada do PDE, do PAR e do sistema de monitoramento do órgão, além do financiamento para a educação básica e valorização dos profissionais da educação. O Ministro e o Secretário Executivo exerceram o papel de mediadores de políticas públicas.

Para a AERN, os recursos financeiros e informacionais foram mais limitados, mas, com a criação da Secad, abriu-se oportunidades de acesso a recursos de autoridade legal, financeira e informacional. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, também da UFSCar, desempenhou um papel vital na educação para as relações étnico-raciais. Ela foi a parecerista e relatora que regulamentou a Lei 10.639 e trabalhou intensamente para promover a inclusão de conteúdos que abordassem a diversidade étnico-racial no currículo escolar. Eliane Cavalleiro, educadora e pesquisadora, teve uma atuação destacada na AERN, dando enfoque a políticas de inclusão e diversidade na educação básica. Ela foi uma das principais vozes na defesa da implementação da Lei 10.639/2003 e trabalhou na formação de professores para que estivessem aptos a lidar com a diversidade racial em sala de aula, na Unesco, no MEC, entre 2004 e 2006, e na Universidade.

Valter Silvério, professor e pesquisador da UFSCar, foi um dos principais atores na promoção da educação para as relações étnico-raciais no período. Seu trabalho esteve

dedicado à criação de cursos de formação continuada para professores e na produção de materiais didáticos que refletissem a diversidade cultural brasileira, por meio dos NEABs, além da coordenação na internalização da Coleção História Geral da África, da Unesco, no Brasil, desde 2007. Esses atores foram os empreendedores de políticas da AERN no período.

Ricardo Henriques foi fundamental na criação da Secad, tornando-se ator chave na formulação e implementação de políticas voltadas para a inclusão educacional e social. Ele liderou programas importantes para a alfabetização de jovens e adultos, educação no campo, educação indígena e ambiental, além de promover a diversidade e inclusão social. Sua abordagem foi marcada pela ênfase em políticas redistributivas e afirmativas, complementando as políticas universais.

André Lázaro desempenhou um papel vital na articulação institucional e na promoção do diálogo entre o MEC, movimentos sociais e universidades. Ele foi responsável por implementar cursos de formação para as relações étnico-raciais em parceria com universidades e NEABs, buscando empoderar localmente as instituições e comunidades. Lázaro também liderou iniciativas para a produção de materiais didáticos e a formação continuada de professores. Os Secretários exerceram o papel de mediadores de políticas públicas no período.

Quadro 24 — Estratégias – 2003 a 2010

Coalizão Pró-Financiamento	Mobilização da opinião pública	Campanhas para aumentar a conscientização sobre a importância do financiamento público da educação – Fundeb
	Mobilização política	Mobilização junto ao Congresso para aprovar legislações que garantissem aumento de financiamento – Fundeb
	Formação de redes	Parcerias com ONGs, universidades, e outros atores da sociedade civil para pressionar por financiamento adequado
	Apoio internacional	Colaboração com organismos internacionais para obter apoio e recursos
	Apoio do Legislativo	Trabalho com deputados e senadores para aprovar legislações favoráveis ao financiamento da educação – Fundeb
	Apoio de outras Secretarias, Ministérios	Mobilização junto ao CNE para aprovação do CAQi e CAQ
Coalizão Pró-Gestão	Mobilização da opinião pública	Campanhas para promover a importância da gestão eficiente na educação
	Mobilização política	Participação em eventos e seminários para debater e promover políticas de gestão educacional
	Formação de redes	Parcerias com ONGs, universidades, e institutos de pesquisa para desenvolver e implementar políticas de gestão
	Diálogo - negociação e coordenação	Facilitação do diálogo entre diferentes atores para chegar a consensos sobre políticas de gestão educacional
Atores AERN	Apoio internacional	UNESCO - ONU Promoção da AERN por meio do Programa Brasil-África
	Apoio de outras Secretarias, Ministérios	Articulação com Seppir via Cadara, CNIR, Conae e Conapir
	Diálogo - negociação e coordenação	No MEC, inclusão da AERN nas diretrizes curriculares e políticas do MEC por meio de: 1) participação de Petronilha Gonçalves, como membro do CNE, relatoria do Parecer e Resolução de aprovação das DCN da AERN, 2) Reuniões, Cadara e encaminhamentos via Secretários Secad
	Formação de redes	Promoção da inclusão da AERN nos estados e municípios por meio da criação de Fóruns Estaduais e repasses de recursos a NEABs.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.2.4 Aprendizagem e/ou acordos Negociados

A Coalizão Pró-Financiamento, que incluía atores como a CNTE, CNDE, Anped, e Undime, dedicou-se a garantir recursos necessários para a implementação das políticas educacionais. Durante os debates para a concepção técnica do Fundeb, houve um

aprendizado significativo entre os membros da coalizão sobre a necessidade de equidade na distribuição de recursos e a inclusão de modalidades de educação específicas, como a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Indígena. Isso se refletiu nas propostas e críticas apresentadas durante os colóquios e encontros realizados pelo Grupo Executivo Interno da SEB;

A Coalizão Pró-Gestão, que incluiu entidades como o Todos pela Educação, Itaú Social, Instituto Unibanco e Fundação Lemann, aprendeu com os dados do Inep e no seu uso para defender políticas educacionais e mobilizar a opinião pública. A aplicação da Prova Brasil em 2005 e 2007 e a construção do PDE basearam-se em dados e informações coletadas, resultando em uma abordagem mais focada e eficiente para a gestão educacional;

A interação entre a SEB e a SECAD permitiu um aprendizado mútuo sobre a implementação das agendas de diversidade e inclusão. Maria do Pilar Lacerda, como Secretária da SEB, promoveu a discussão curricular e a formação de professores, com abertura de diálogo junto a Secad, resultando em políticas mais integradas e abrangentes;

A parceria com a UNESCO para a tradução da Coleção História Geral da África e a participação em seminários e eventos promoveram um aprendizado conjunto entre os atores nacionais e internacionais. Esse aprendizado foi crucial para a implementação de políticas afirmativas e de valorização da AERN.

A implementação do Fundeb foi resultado de intensas negociações envolvendo representantes de instituições como MEC, FNDE, Ubes, CNTE, Undime, Consed, CNDE, CNM, CNI, prefeituras e secretarias de educação, conselhos educacionais, sindicatos, e entidades representativas de pais e estudantes. Os acordos negociados concentraram-se na criação de um Fundo único para toda a Educação Básica, definição de repasses e novas fontes de recursos pela União, e parâmetros para cálculo do custo/aluno/qualidade;

A inclusão da marcação de raça/cor no Censo Escolar foi um resultado de acordos negociados entre a Secad, Seppir e Inep, com apoio de movimentos sociais e atores internos do MEC. A implementação envolveu negociações sobre protocolos, cronogramas, e mecanismos de controle para garantir a precisão e confiabilidade dos dados.

Durante o período analisado, houve certo aprendizado intra coalizões, com acordos negociados que foram cruciais para a implementação de políticas educacionais inclusivas. A interação entre diferentes coalizões e destas com a AERN, a colaboração internacional, e os acordos internos dentro do MEC e com outros subsistemas e organizações internacionais foram essenciais para as mudanças na AERN, especialmente no contexto do monitoramento e avaliação.

Quadro 25— Estrutura interna – 2003 a 2010 - Categorias

Coalizão Pró-Financiamento	Dominante
2003 a 2010	Foco no financiamento via Fundeb e 'currículo em movimento'
Coalizão Pró-Gestão	Nascente
2003 a 2010	Foco em metas curtas e claras, dados e mobilização pública - PDE
Grupo AERN	
2003 a 2010	Foco no empoderamento de atores acadêmicos – NEABs
Mediadores da Política	
2003 a 2010	AERN – Haddad, Ricardo Henriques, André Lázaro
2003 a 2010	Agenda educação básica – Haddad, Henrique Paim, Pilar Lacerda
Empreendedores de Ideias	
2003 a 2010	AERN – Petronilha Gonçalves (UFSCar), Valter Silvério (UFSCar), Eliane Calheiros
2003 a 2010	Agenda educação básica - Maria do Pilar Lacerda e Universidades (Anped, Anfope)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 26 — Estrutura interna – 2003 a 2010 - Eventos

Acontecimentos Internos	
2004	Elaboração do Parecer e Aprovação da Resolução que institui as DCN de relações étnico raciais - Petronilha Gonçalves
2004	Criação Secad
2005 e 2006	Criação Cadara e Fóruns
2005	Marcação Raça/cor Censo Escolar
2007	Aprovação Fundeb
2007	Criação Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e do Plano de Ações Articuladas - PAR
2008	Decreto INEP Censo Escolar
2009	Plano Nacional de Implementação das Diretrizes
2010	Conferências municipais, estaduais e Conae
2010	Aprovação novas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.2.5 Síntese dos Mecanismos Causais

As mudanças na AERN, especialmente a inclusão da marcação de raça/cor no Censo Escolar, foram impulsionadas por uma complexa interação de mecanismos causais envolvendo organismos internacionais, coalizões político-partidárias, outros subsistemas, recursos e estratégias dos atores envolvidos. Os organismos internacionais, como a Unesco e a Unicef, desempenharam um papel crucial ao fornecer apoio técnico e financeiro, além de

promover a inclusão de agendas de diversidade e igualdade racial nas políticas educacionais brasileiras. A Declaração de Dakar (2000) e o Programa Brasil-África: Histórias Cruzadas (2003), além do Programa Diversidade na Universidade (2002) são exemplos de iniciativas que influenciaram diretamente as políticas educacionais no Brasil.

A estabilidade política durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o apoio de partidos e líderes políticos foram fundamentais para a implementação de políticas educacionais inclusivas. O governo Lula, com sua forte ênfase na participação social e inclusão, criou um ambiente propício para a adoção de políticas voltadas para a igualdade racial. A liderança de Lula e de ministros do MEC, como Fernando Haddad, possibilitou a criação de novas instâncias participativas e a realização de conferências nacionais. A Coalizão Pró-Financiamento, que incluía atores como a CNTE e a CNDE, mobilizou recursos financeiros e promoveu campanhas de conscientização sobre a importância do financiamento público da educação.

A criação da SEPPIR, em 2003, e a interação com movimentos sociais e outras secretarias do governo foram cruciais para a promoção da AERN. A Seppir desempenhou um papel central na pressão e coordenação das políticas de igualdade racial no poder executivo federal e, juntamente com a Secad, pressionou para a implementação de políticas afirmativas. A criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a realização das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial foram estratégias importantes para mobilizar atores e formular políticas de inclusão.

Dentro do MEC, os mediadores e empreendedores de políticas públicas foram essenciais para a implementação e monitoramento das políticas de AERN. Fernando Haddad, Henrique Paim e Ricardo Henriques lideraram a criação e fortalecimento da Secad, coordenando a implementação de políticas educacionais inclusivas e promovendo a marcação de raça/cor no Censo Escolar. A inclusão da marcação, pelo Inep, significou a internalização do tema na principal arena de monitoramento e avaliação das políticas educacionais brasileiras.

A Secad focou no fortalecimento da AERN nas Universidades e não diretamente na educação básica e seus sistemas de ensino nos níveis federativos. Petronilha Gonçalves e Valter Silvério tiveram papel essencial. Como conselheira do CNE, Petronilha foi parecerista e relatora da regulamentação da Lei 10.639, trabalhando intensamente para promover a inclusão de conteúdos étnico-raciais no currículo escolar. Silvério promoveu a educação para as relações étnico-raciais, dando ênfase à formação continuada de professores e à produção

de materiais didáticos descentralizados, além de coordenar a internalização da Coleção História Geral da África no Brasil.

Os organismos internacionais influenciaram diretamente a coalizão político-partidária que, por sua vez, facilitou a criação e fortalecimento da SEPPIR. Esta, junto com outros subsistemas e recursos, pressionou e colaborou com o MEC para implementar mudanças significativas na AERN. Internamente, a interação entre empreendedores de ideias e mediadores viabilizou as mudanças em relação a agenda.

7.3 DINÂMICA DAS AGENDAS –2011 A 2014 – DA CONAE AO PNE

7.3.1 Estrutura Externa

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estruturas externas que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 2011 e 2014. Serão analisadas as influências de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO, bem como as coalizões político-partidárias do governo Dilma.

7.3.1.1 Coalizão Político-Partidária

O primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2011, foi marcado por ser a primeira vez que uma mulher assumiu a presidência do Brasil. Dilma enfrentou desafios econômicos e políticos significativos, incluindo uma crise que começou a se intensificar em seus últimos anos do primeiro governo. A economia brasileira, que inicialmente seguiu a tendência de crescimento, começou a mostrar sinais de desaceleração, culminando com o PIB *per capita* encolhendo entre 2014 e 2016.

Em 2011, o governo lançou, como eixo central programático, o “Plano Brasil Sem Miséria”, que visava erradicar a extrema pobreza no país através de ações integradas de transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. O Plano retirou milhões de brasileiros da linha da pobreza extrema monetária, com a revisão dos valores do Bolsa Família. Seu governo também priorizou grandes programas de infraestrutura e investimento, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora com resultados mistos. Em 2013, a inflação superou as expectativas do mercado financeiro, e a política econômica adotada enfrentou críticas e trouxe incertezas.

A relação de Dilma com Aloizio Mercadante, um de seus ministros mais próximos, foi de grande importância durante seu mandato. Mercadante ocupou diversas posições de destaque, incluindo os ministérios da Ciência e Tecnologia e da Educação, e foi um dos

principais articuladores das políticas governamentais. Para os entrevistados, Mercadante não teve fácil aceitação no MEC, pois, apesar de seu peso político, não tinha histórico de atuação na área de educação. Sua presença foi vista como desalinhada com o setor e extremamente economicista. Em contraste, Haddad, um servidor público que estava permanentemente no MEC e participava ativamente das reuniões, demonstrava um engajamento contínuo e qualificação sobre a área. A partir de 2013, com a mudança no perfil da liderança e o contexto político, o MEC passa a mudar o foco das políticas educacionais, com reflexos na Secadi (Entrevistado 2; Entrevistado 5).

7.3.1.2 Quadro Político Institucional

Em 2011, a SEB mudou o nome da Diretoria que tratava de currículos para Diretoria de Currículos e Educação Integral (DICEI) e, em 2012, com a criação da Sase, deixa de existir a Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (DASE). A Secretaria iniciou a implementação da proposta de ‘Currículo em Movimento’ e, em 2012, com o novo modelo de PPA 2012-2015 pelo Ministério do Planejamento, unificou as ações em um único Programa: 2030 – Educação Básica⁵⁴, integrando as ações do PPA anterior (Ministério da Educação, 2011, 2012).

Por sua vez, a Secad se transformou em Secadi, com a inclusão da educação especial na Secretaria em 2011, integrando também a Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE). Em 2012, a agenda da juventude também foi internalizada no rol de competências da Secadi, levando a criação da Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude. O nome da diretoria de diversidade mudou para Diretoria de Políticas para Educação do Campo e Diversidade e, em 2014, a diretoria de direitos humanos e cidadania passou a ser a Diretoria de Educação em Direitos Humanos. Ou seja, houve uma ampliação substantiva de temas na Secretaria, um maior foco para a educação no campo na diretoria da AERN e uma proposta de sistematização das agendas por meio da ‘educação em direitos humanos’ (Ministério da Educação, 2011, 2012, 2013, 2014).

Como consequência das mudanças, em 2011 a Secadi passou a gerenciar também o Programa 1374 - Desenvolvimento da Educação Especial e, a partir de 2012, a Secretaria deixou de gerenciar Programas e passou a compartilhar os seguintes objetivos no Programa da Educação Básica 2030: 0598 - apoiar o desenvolvimento da educação básica, educação

⁵⁴ O Ministério da Educação foi responsável por três Programas Temáticos no PPA 2012-2015: Programa 2030 – Educação Básica, Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, e Programa 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

integral e alfabetização de jovens e adultos; 0596 - elevar o atendimento escolar e promover o acesso e permanência na educação básica; 0597 — valorizar os profissionais da educação, apoiando sua formação e estruturação de planos de carreira; 0599 - fortalecer a gestão, controle social e cooperação federativa, produzindo informações estatísticas e avaliações. Além desses objetivos, a Secadi também passou a ser responsável pelo Objetivo 0996 do Programa 2044 – Autonomia e Emancipação da Juventude (Ministério da Educação, 2011, 2012).

Por sua vez, todos os objetivos do Programa 2030 se orientavam pelas metas do PL do PNE, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso em 2010. Em relação à AERN, essa se traduzia na meta que tratava de diminuir as desigualdades e aumentar a escolaridade média dos estudantes.

Tabela 19 — Programa 2030 – Educação Básica – PPA 2012-2015

ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO	Ano/Índice 2009 2010 2011 2012 2013				
18 a 24 anos	9,4	n/d	9,5	n/d	9,3
18 a 24 anos da região de menor escolaridade do país	8,4	n/d	8,7	n/d	8,48
18 a 24 anos entre os 25% mais pobres	7,4	n/d	7,7	8,09	8,48
do campo 18 a 24 anos	7,5	n/d	7,7	8,64	8,98
indígena de 18 a 24 anos	8,9	n/d	7,8	n/d	n/d
negra de 18 a 24 anos	8,7	n/d	8,9	9,18	9,46
PNE - Metas de escolaridade média da população					
18 a 29 anos - Meta 8E	9,4	n/d	9,6	n/d	n/d
do campo de 18 a 29 anos - Meta 8E	7,1	n/d	7,3	n/d	n/d
negra de 18 a 29 anos - Meta 8G	8,7	n/d	8,9	n/d	n/d
indígena de 18 a 29 anos - Meta 8H	8,9	n/d	7,8	n/d	n/d
18 a 29 anos entre os 25% mais pobres - Meta 8I	7	n/d	7,3	n/d	n/d
18 a 29 anos da região de menor escolaridade do país - Meta 8J	8,3	n/d	8,6	n/d	n/d

Fonte: Relatório Secadi (2012).

7.3.1.3 Organismos Internacionais

Durante o período, a Unesco ainda desempenhava um papel significativo junto a Secadi. A principal agenda eram os acordos para viabilizar a gestão da secretaria, por meio de consultorias, e o Programa Brasil-África: Histórias Cruzadas. A partir desse período é

iniciado o desenvolvimento de material de apoio da HGA adaptado para profissionais da educação infantil. Entretanto, em 2012 a Unesco sentiu o distanciamento do MEC e passou a manifestar sua preocupação e a necessidade de maior engajamento do ministério na AERN, sugerindo o desenvolvimento de um Programa mais estruturado, com metas e ações específicas. Entretanto, não houve avanço por parte do alto escalão do ministério (Programa Brasil-África, 2023; Entrevistado 2).

Em 2013 são finalizados e distribuídos resumos executivos dos volumes traduzidos de História Geral da África e, em 2014 materiais específicos, para a educação infantil. Esses materiais foram desenvolvidos periodicamente com financiamento da União, via orçamento direto e Prodoc, e houve várias reuniões sobre a tradução dos volumes. A coordenadora geral, à época, participou de reuniões internacionais, integrando o calendário de encontros do Comitê Científico da HGA. O Programa foi encerrado em 2013, mas os repasses financeiros pelo MEC continuaram até 2017 (Programa Brasil-África ..., 2023; Entrevistado 2; Entrevistado 6).

7.3.1.4 Outros Subsistemas

Na Seppir, entre 2011 e 2014, Luiza Bairros assumiu como ministra, no lugar de Matilde Ribeiro. Foram realizadas avaliações das Conferências anteriores e realizada a III Conapir, em 2013, sendo ressaltado pelo Ministério a participação significativa da sociedade civil e a presença dos segmentos de Quilombolas e de Matriz Africana, mas a pouca presença de órgãos governamentais, o que indicaria falta de prioridade institucional. A ministra enfatizava a importância de uma abordagem estratégica na elaboração de propostas para a Conferência, como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), para evitar resistências e garantir a implementação eficaz das políticas de igualdade racial. Ela utilizava e demandava o uso de dados, como estratégia e instrumento de produção das políticas públicas raciais (Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial, 2013).

Bairros também abordou as desigualdades no acesso a cargos de nível superior no serviço público, em que a presença de negros é significativamente menor, e destacou a necessidade de ações afirmativas para corrigir essas disparidades. Ela defendia que as cotas raciais deveriam ser direcionadas para as carreiras mais valorizadas, como diplomacia e auditoria fiscal, cuja representatividade negra é quase inexistente. Em suas análises, Bairros apresentou a importância de considerar o racismo institucional como um fator determinante nas políticas públicas, reforçando que a luta pela igualdade racial era tanto uma questão

política quanto ideológica. Sua gestão na Seppir foi marcada por uma postura assertiva na defesa das políticas de promoção da igualdade racial.⁵⁵

Com relação às interações entre MEC e Seppir, entre 2009 e 2012, a Secad teria planejado sua agenda para trabalhar pela aprovação da Lei de Cotas nas Universidades (Lei nº 12.711/2012)⁵⁶, que reservava metade das vagas nas instituições públicas federais de ensino superior para estudantes de escolas públicas, incluindo vagas específicas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas. A lei promoveu maior equidade no acesso à educação superior, reservando 50% das vagas em universidades federais para estudantes de escolas públicas, com metade dessas vagas destinadas a alunos de famílias de baixa renda e minorias étnicas. A implementação gradual da lei foi concluída em 2016, criando quatro categorias de beneficiários e uniformizando a política afirmativa em todas as universidades e institutos federais, permitindo também a criação de programas adicionais.⁵⁷

Porém, segundo entrevistados, entre 2009 e 2012, a equipe da Secadi se dedicou intensamente à aprovação da Lei de cotas, abordando questões como a hetero ou autoidentificação, com dificuldades de interlocução junto a Sesu e a Capes, que não se dispuseram a encampar a agenda. Os debates sobre cotas e pré-vestibulares foram bastante midiáticos, dominaram a AERN durante aquele período, eclipsando outras questões e tornando a relação da Seppir com o MEC desafiadora (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3). Foi instituído um comitê de acompanhamento da implementação da lei entre Funai, a Seppir e o MEC, mas, segundo o entrevistado, este não funcionava efetivamente, indicando problemas de coordenação na Secadi no período. Ou seja, naquele momento, o foco no ensino superior em detrimento da educação básica teria sido ainda mais presente, mesmo com avanços na educação quilombola, por meio de aumento no número de escolas limitadas ao ensino fundamental (Entrevistado 3).

⁵⁵ Sobre Lélia Gonzalez, Bairros afirmou: "Quando a maioria das militantes do MNU ainda não tinha uma elaboração mais aprofundada sobre a mulher negra, era Lélia que servia como nossa porta-voz contra o sexismo que ameaçava subordinar a participação de mulheres no interior do MNU, e o racismo que impedia nossa inserção plena no movimento de mulheres. Mas através de muitas e longas conversas e dos textos dela, aprendemos como incorporar um certo modo de ser feminista às nossas vidas e à nossa militância, articulamos nossos próprios interesses e criamos condições para valorizar a ação política das mulheres negras" (Perfil - Lélia Gonzalez, p. 1).

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 10 dez. 2023.

⁵⁷ Regulamentada pelo Decreto nº 7824 e pela Portaria Normativa nº 18, ambos de 2012. Ver em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm e http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf

Ainda assim, em dezembro de 2012, foi expedido um Aviso circular em conjunto, pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e Seppir, estipulando, em relação ao Estatuto da Igualdade Racial, aprovado em 2010, um reforço transversal relacionado ao monitoramento e à avaliação, que pressionava para a continuidade de mudanças institucionais necessárias a AERN:

Como forma de orientar a adoção de ações de promoção da igualdade racial, previstas na Lei nº 12.288, de 20 de julho 2010, solicitamos a inclusão dos "campos cor ou raça", conforme classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, **e seu preenchimento obrigatório, mediante autodeclaração, em todos os registros administrativos, cadastros, formulários e bases de dados que contenham informações pessoais**, inclusive do público externo, no âmbito desse órgão e de suas entidades vinculadas (Aviso Circular Conjunto nº 01, 2012, negrito nosso).

Entre 2011 e 2014, o governo Dilma Rousseff enfrentou desafios econômicos e políticos, com a economia desacelerando, a inflação alta e manifestações de rua em 2013, apesar de iniciativas como o Plano Brasil Sem Miséria e o PAC. No MEC, a relação com Aloizio Mercadante, embora politicamente forte, foi complicada por sua falta de familiaridade com o setor e reflexos na interação junto a Unesco e Unicef. A Unesco colaborou na produção de materiais educacionais, como a História Geral da África, mas enfrentou distanciamento do Ministério. Na Seppir, Luiza Bairros destacou-se pela abordagem estratégica e uso de dados para implementar políticas de igualdade racial, com foco na aprovação da Lei de Cotas nas Universidades, mas a ênfase no ensino superior eclipsou a AERN na educação básica, com dificuldades de coordenação e integração institucional persistentes.

Quadro 27 — Estrutura Externa – 2011 a 2014 - Categorias

Coalizão Político Partidária	
2011 a 2014	Dilma Rousseff – PT
Ministros MEC	
2011	Fernando Haddad
2012 a 2014	Aloizio Mercadante
Outros Subistemas	
2011 a 2014	Seppir
Organismos Internacionais	
2011 a 2014	Unesco

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 28 — Estrutura Externa – 2011 a 2014 - Eventos

Acontecimentos Externos	
2011	Lançamento Plano Brasil sem Miséria
2012	Aprovação da Lei de Cotas para ingressos nas Universidades – Lei 12.711
2013	Lançamento da tradução do Resumo Executivo da História Geral da África – MEC/UNESCO
2014	Início da crise econômica - Lançamento da adaptação da História Geral da África para a Educação Infantil

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.3.2 Estrutura Interna

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estrutura interna que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 2011 e 2014. Serão analisadas a presença e papéis dos grupos e/ou coalizões predominantes, empreendedores de ideias, mediadores de políticas públicas e estratégias utilizadas.

7.3.2.1 Entre a Conae 2010 e o PNE 2014

O período de 2011 a 2014 foi marcado, para a educação básica no Congresso Nacional, pela tramitação do PL 8035/2010⁵⁸, que estabelecia o novo PNE. A Exposição de Motivos do PL proposto e enviado por Haddad, em novembro de 2010, enfatizou a importância da educação como ferramenta de inclusão social e redução das desigualdades, destacando o empenho do governo e da sociedade em ampliar o acesso à educação de

⁵⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 20 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

qualidade. Ressaltou-se que o PNE previa um planejamento de longo prazo, tratando a educação como política de Estado, com o objetivo de refletir na qualidade de vida, democracia, cidadania e desenvolvimento econômico do país. Com relação ao financiamento, foi modificada a meta proposta na Conae, de 10% para 7% do PIB, considerando que, então, o investimento na educação representava 5% do PIB.

O encaminhamento do PL foi precedido pela Conae. A Conferência reuniu sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação para discutir a melhoria da qualidade da educação brasileira, tendo como tema central "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação".

A Conae tinha como objetivo consolidar a educação como um direito social e foi elaborado primeiro um documento de referência, que serviu como base para as discussões em conferências municipais, estaduais e a Conferência Nacional, resultando em um documento final que refletisse as deliberações e consenso dos participantes (Conferência Nacional de Educação, 2010).

Especificamente seus objetivos eram:

- Construção de Diretrizes: Criar um espaço democrático para a construção de diretrizes para a política nacional de educação e seus marcos regulatórios, com foco na inclusão, igualdade e diversidade;
- Políticas Públicas de Educação: Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae resultassem em políticas públicas de educação, consolidando diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas para avançar o panorama educacional no Brasil;
- Promover a mobilização social em prol da educação, um objetivo histórico da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional.

A Conae 2010 foi organizada em torno de seis eixos temáticos, cada uma abordando aspectos cruciais da educação:

1. Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Foco na organização e regulação da educação nacional;

2. Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação: Destacou a importância da qualidade social da educação e da gestão democrática, além de políticas de avaliação educacional;
3. Democratização do Acesso, Permanência e Trajetória Escolar: Enfatizou a necessidade de políticas que garantissem o acesso e a permanência de todos os estudantes na escola, com sucesso escolar;
4. Formação e Valorização dos Profissionais da Educação: Abordou a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, além da valorização da carreira docente;
5. Financiamento da Educação e Controle Social: Discutiu o financiamento adequado da educação e o controle social sobre os recursos investidos;
6. Justiça Social, Educação e Trabalho - Inclusão, Diversidade e Igualdade: Enfatizou a inclusão social, a valorização da diversidade e a promoção da igualdade através da educação.

A Coalizão Pró-Financiamento atuou diretamente em toda a agenda de financiamento de forma robusta, já na Conae. No documento final da Conferência foi enfatizado que uma das evidências do descaso histórico com a educação nacional estava na estrutura de financiamento, que nunca foi concebida com base nas necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Em vez disso, os recursos sempre foram alocados conforme a disponibilidade, priorizando determinados setores e níveis educacionais, o que impediu a formação de um Sistema Nacional de Educação coeso. Ressaltou-se que a regulamentação do Regime de Colaboração precisava clarificar a participação da União na cooperação técnica e garantir transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas (Conferência Nacional de Educação, 2010).

Deveriam ser priorizadas regiões com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, utilizando critérios como o IDH e taxas de pobreza, visando superar as desigualdades regionais por meio de uma política de financiamento ancorada no Conceito de Custo Aluno-Qualidade (CAQ). A consolidação de uma política de financiamento para a educação básica e superior precisava ser baseada no CAQ, com participação da sociedade civil, para garantir um padrão mínimo de qualidade educacional em todo o país. Ademais, defendiam a criação de uma lei de responsabilidade educacional que definisse mecanismos de controle e obrigasse gestores públicos a cumprirem as disposições legais sobre financiamento e gestão da educação, impondo sanções em caso de descumprimento (Conferência Nacional de Educação, 2010).

Já a Coalizão Pró-Gestão, liderada pelo TPE, deu enfoque à gestão, para além do financiamento, ainda que defendesse aumento de recursos públicos para a educação básica. Com uma forte agenda de comunicação para mobilização da opinião pública, ainda em 2011, em audiência na Câmara, o TPE destacou que as análises e apresentações tinham muitos números e que seria útil se os especialistas pudessem formatar um dado técnico mais uniforme, devido à complexidade dos diferentes cenários apresentados. Ressaltou a importância de elaborar uma nota técnica e um documento mais acessível para a população, explicando a necessidade de 10% do PIB para a educação nos próximos 10 anos. Isso ajudaria a mobilizar o país para a causa e o plano (Câmara dos Deputados, 2011).

Preocupados com a trajetória dos estudantes e sua futura inserção no mercado de trabalho, o foco da agenda da Coalizão Pró-Gestão foi a elaboração de uma base comum curricular. Essa seria a política central, para subsidiar os materiais didáticos e formação dos profissionais da educação, de forma a garantir qualidade com equidade para todos os estudantes. A Coalizão atuou na inclusão do texto da Conae, incluindo o estabelecimento de uma base comum nacional para assegurar formação básica comum, respeitando valores culturais e artísticos nacionais e regionais. A formação de profissionais para a educação básica e superior deveria contar com uma base comum que promovesse sólida formação teórica e interdisciplinar, unindo teoria e prática, e centrando-se no trabalho como princípio educativo. A formação docente deveria ser contínua e permanente, articulada entre o MEC, as instituições formadoras e os sistemas de ensino, garantindo um padrão de qualidade para os cursos de formação de professores (Conferência Nacional de Educação, 2010).

As discussões sobre a Conae 2010 tiveram lugar ainda em 2009. Na Secadi, a Cadara realizou reuniões para a discussão do tema, envolvendo a apresentação e debates dos eixos do documento-base da Conferência, conforme solicitação dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Como desdobramento, os membros da Cadara reivindicaram um espaço de discussão qualificada para representantes do Movimento Negro nas conferências estaduais, municipais e na etapa nacional. A Conferência Nacional da Educação Básica de 2008 foi resgatada, uma vez que havia dedicado considerável tempo ao eixo da Diversidade, enfatizada como estratégia. Ante a necessidade de que as propostas fossem aprovadas em pelo menos cinco estados para serem levadas à etapa nacional, destacou-se que as discussões da Conae subsidiariam a construção do novo PNE (Ministério da Educação, 2009a, 2009b, 2010).

Em reunião da Cadara em 2009, os membros da Comissão alinharam o documento-base da Conae com o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes étnico-raciais, recém-

lançado. Houve a apresentação dos seis eixos do documento base da Conae, que destacava a importância do papel do Estado nos seguintes temas: garantia do direito à educação de qualidade, democratização do acesso e permanência escolar, formação e valorização dos profissionais de educação, financiamento da educação, e justiça social na educação. As atividades da reunião da Cadara culminaram na elaboração de um parecer técnico pela Comissão, em conjunto com os Fóruns, enfatizando a necessidade de **incluir a questão étnico-racial como elemento estruturante das desigualdades educacionais** no documento base da Conae, **destacando, como pontos cruciais, a democratização da educação e a formação dos professores voltada à diversidade.**

As discussões visaram também a necessidade de especificar as demandas étnico-raciais por meio da articulação entre direitos universais e específicos. A reunião concluiu com propostas para incluir o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares no PNE e a necessidade de um glossário para definir termos ambíguos presentes no documento da Conae. Também houve participação de membros da Comissão em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara, intitulada ‘PNE + 10’. (Ministério da Educação, 2009a, 2009b, 2010).

Na reunião seguinte, já no final do ano de 2009, foi esclarecido que a minuta do PL do PNE não seria construída durante a Conae, mas, sim, elaborada previamente pelo MEC para ser posteriormente referendada, embasando a própria Conae. A Cadara/Secadi participaria da análise, pós-Conferência, da proposta daquilo que seria incluído no PNE, com uma subcomissão nomeada para essa tarefa. A reunião com o ministro seria marcada após a finalização do texto do plano. Uma nova discussão sobre a Conae foi encaminhada para o Encontro Nacional de Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial, em março de 2010, e a necessidade de substituir alguns nomes de delegados nacionais do Movimento Negro, que haviam sido perdidos (Ministério da Educação, 2009a, 2009b, 2010).

No Documento final da Conae, além de mantido o conteúdo do documento de referência prévio à conferência, foram acrescentadas propostas específicas voltadas aos quilombolas (Conferência Nacional de Educação, 2010a, 2010b, 2010c).

Em seguida, o MEC, que já dispunha de uma revisão do PNE 2001-2010, e à luz das políticas e metas em andamento pelo Ministério, elaborou a minuta do PNE e foi realizada a comparação com o documento final da Conae, para ajustes necessários, com a inclusão de outras prioridades do Ministro e Secretaria Executiva, que não estivessem inseridas. O foco do PNE, enquanto lei, era uma adequação de formato, com o objetivo de ser mais claro, resumido e com metas factíveis. O II PNE estabeleceu 20 metas estratégicas cobrindo as

diversas etapas e modalidades de ensino. Houve ênfase na alfabetização, na universalização da pré-escola, dos ensinos fundamental e médio, bem como a formação dos professores e a promoção da gestão democrática nas escolas. Com relação à AERN, houve a inclusão do tema quilombola em várias metas, por meio de estratégias, geralmente associada às especificidades territoriais das escolas do campo, e os demais temas se concentraram na meta 8 (Brasil, 2014).

O PL do PNE modificou e retirou alguns conteúdos que estavam presentes na Conae, especialmente em relação à ênfase específica na África e algumas abordagens detalhadas sobre a população negra. No entanto, o PL do PNE adicionou mais estratégias e metas específicas que detalham ações para inclusão étnico-racial, afrodescendentes e comunidades quilombolas. Entre as modificações, destaca-se que a Conae aborda diretamente a necessidade de políticas públicas voltadas para a população negra e dá ênfase à inclusão da história da África no currículo escolar, enquanto o PL PNE não menciona diretamente a África e enfoca mais a igualdade de escolaridade e a inclusão étnico-racial de maneira mais técnica. Entretanto, o PL do PNE adiciona detalhes importantes.

Enquanto o PL tramitava no Congresso Nacional, foram várias as manifestações de atores das coalizões a respeito de suas visões e prioridades em relação ao PNE. Em evento da Fundação Lemann, em 2011, no qual também estava presente a CNDE, o TPE explicou o quanto o Plano era central nas ações do movimento, considerado um direito fundamental conforme a Constituição Federal de 1988 e que sua articulação em termos de organizações, incluía o MEC e a Conae. Ressaltou que o Plano tinha como meta elevar a escolaridade média da população e assegurar que todos os alunos concluíssem suas etapas de ensino na idade correta, visto como um direito subjetivo que permitia que alunos e pais exigissem uma educação de qualidade. Ainda, que o PNE, enquanto instrumento central de planejamento da educação, havia sido elaborado para definir metas claras e estratégias integradas para os dez anos seguintes, priorizando a educação básica, a formação de professores e o financiamento adequado. (Fundação Lemann, 2011).

O objetivo seria enfrentar desafios como a desigualdade educacional e a necessidade de uma melhor articulação entre os planos nacionais, estaduais e municipais. O Todos Pela Educação destacou ainda a importância de um PNE simples, com metas alcançáveis, e defendeu uma tramitação responsável, democrática e rápida no Congresso. A organização também ressaltou que não apresentaria emendas ao PL, mas somente subsidiava o debate com análises técnicas e jurídicas, buscando aprimorar o plano e garantir a efetivação de uma educação de qualidade para todos (Fundação Lemann, 2011).

A Coalizão Pró-Financiamento, liderada pela CNDE, atuou diretamente na agenda no Congresso até sua aprovação, em 2014, por meio da mobilização de diversos atores no Legislativo, incluindo a oposição ao governo. Sua agenda continuou concentrada no financiamento como principal resolução dos problemas da educação básica e na sua priorização no PNE, por meio da demanda de aumento do financiamento da União para o setor. De forma subsidiária, a demanda por valorização dos professores e profissionais da educação, por meio de planos de carreira e salários, além da infraestrutura física das escolas, foram os eixos de toda a *advocacy* empreendida pela CNDE, no Congresso, no período de tramitação do PNE. A principal orientação estratégica para a agenda era o Custo Aluno-Qualidade, por meio do qual deveriam ser calculados os aumentos necessários de investimento público, especialmente da União (Fundação Lemann, 2011; Câmara dos Deputados, 2011; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011).

Com isso, a Coalizão Pró-financiamento se dedicou a resgatar os itens relacionados ao financiamento que constavam no documento final da Conae e que não integrava o PL enviado pelo Poder Executivo ao Congresso. O debate, ao longo de 3 anos, concentrou-se na vinculação de um percentual do PIB para a execução dos planos de educação, com o desafio de atrelar os recursos a um padrão nacional de qualidade. Os argumentos estiveram centrados na implementação do Sistema Nacional de Educação, que dependia de financiamento adequado, normas de cooperação, padrões de qualidade e descentralização qualificada, garantindo que todos os brasileiros tivessem seu direito à educação assegurado. Para tanto, deveriam ser fortalecidas as gestões democráticas, com leis específicas e garantia de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal. A ampliação do investimento público em educação pública deveria atingir 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e 10% ao final do decênio, conforme as metas 19 e 20.

Ainda em 2011 a CNDE mencionou a meta 8 em entrevista aos meios de comunicação. Entretanto, a relação causal, para a Coalizão pró-financiamento, concentrava-se no aumento do financiamento da União na educação básica e não no Plano Nacional de implementação de ERER:

[...] como uma das metas cruciais e frequentemente subestimada a meta 8, que considero fundamental. Essa meta tem um papel equalizador, pois visa incentivar e exigir que o Brasil alcance uma média de 12 anos de escolaridade para sua população adulta. Atualmente, a média de escolaridade no Brasil é de 7,4 anos, então essa meta representa um avanço significativo. Há uma disparidade marcante entre brancos e negros, e a meta 8 pretende eliminar essa diferença, garantindo que os negros tenham a mesma média de escolaridade que os brancos. Essa meta é essencial para promover maior equidade no país, especialmente com a

implementação da lei de cotas. Para atingir essa e outras metas igualitárias, é imprescindível investir 10% do PIB em educação (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011a).

Algumas metas não estão recebendo a execução necessária, comprometendo o Plano Nacional de Educação (PNE). Precisaremos decidir o grau de comprometimento em relação a essas metas. Por exemplo, a meta mais estratégica e difícil de ser alcançada é a meta 8, que é menos debatida na sociedade. Ela estabelece que a população negra e não negra deve ter a mesma escolaridade em termos de anos de estudo. Outra meta crucial é a meta 9, que visa a alfabetização dos adultos e a universalização do combate ao analfabetismo. Essas metas são extremamente importantes (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011b).

Antes da aprovação do PL, o TPE lançou, em 2013, um painel didático e acessível no site da organização, intitulado “Observatório do PNE”, de forma a materializar e mobilizar a opinião pública em relação às metas que considerava relevantes.⁵⁹

Em junho de 2014 Dilma sancionou, sem vetos, o PNE, após tramitação no Congresso por quase quatro anos. O PNE definiu 20 metas que deveriam ser alcançadas de 2014 a 2024, abrangendo desde a educação infantil até o ensino superior, bem como a gestão, financiamento e formação dos profissionais da educação. Uma meta chave era aumentar o investimento em educação para 7% do PIB no quinto ano e 10% no décimo ano de vigência, partindo dos então 6,4%. Henrique Paim, Secretário Executivo do MEC, em reportagem, ressaltou a importância dos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do pré-sal para atingir essas metas, reconhecendo a necessidade de um esforço conjunto entre União, estados e municípios. O plano manteve a obrigatoriedade de a União complementar recursos para estados e municípios que não alcançassem os padrões de qualidade definidos pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Além disso, o PNE previu a valorização e formação dos professores, com equiparação salarial e aumento da qualificação, bem como avaliações bienais para monitorar o progresso das metas (Aquino, 2014).

Em 2014 já se realizava nova Conferência Nacional (de periodicidade quadrienal). A Conae 2014 dedicou-se à articulação do Plano Nacional de Educação (PNE), dentro do Sistema Nacional de Educação (SNE). Com o tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, a conferência reuniu mais de 3,5 mil participantes. Ela resultou em um conjunto de propostas para a implementação do PNE, destacando as responsabilidades e atribuições compartilhadas entre os entes federados e os sistemas de ensino, promovendo a

⁵⁹ O Observatório foi descontinuado em 2023, ficando disponível somente o do Inep. Ver: <https://todospelaeducacao.org.br/dados-da-educacao/>.

integração e colaboração entre as diferentes esferas de gestão educacional (Conferência Nacional de Educação, 2014).

7.3.2.2 *SEB*

Nesse período, na SEB, Maria do Pilar seguiu como Secretária entre 2011 e 2012 e em 2013 e 2014, com sua saída, assumiu Romeo Caputo, que era Diretor da SEB, a convite de Pilar. As ações do MEC e, portanto, da SEB, passam a estar balizadas pelas metas quantificáveis e mais viáveis de serem implementadas no PL do PNE. O Programa com maior expansão de recursos no período foi o Mais Educação⁶⁰, que tinha como objetivo promover a ‘educação integral em tempo integral’ e esteve articulada ao Plano Brasil sem Miséria, por meio do Bolsa Família, atingindo seu pico em 2014. O programa, iniciado na Secad, conseguiu se expandir e ser realocado na SEB em 2011, tendo como objetivo ampliar a jornada escolar e reorganizar o currículo, por meio da integração de diversas áreas do conhecimento com esporte e cultura de forma mais densa (Meta 6 do PNE). A iniciativa buscava consolidar as diretrizes curriculares nacionais que incluíssem pluralidade, direitos humanos e especificidades regionais e locais, fomentando que os sistemas de ensino elaborassem suas propostas curriculares de forma bem descentralizada. Entretanto, não houve envolvimento direto da AERN da Secadi no Programa, nem foram desenvolvidos instrumentos de monitoramento e avaliação do mesmo.

Em meio às discussões e experimentações diferenciadas em termos curriculares, a SEB criou, ainda em 2012, um Grupo de Trabalho com o objetivo de fomentar um debate que contribuísse para a construção de recomendações para uma política curricular da educação básica, contemplando a trajetória formativa dos 0 aos 17 anos. A iniciativa visava definir expectativas de aprendizagem e desenvolvimento para cada ciclo de formação,

⁶⁰ O Programa Mais Educação foi uma iniciativa do Governo Federal que visava promover a educação integral por meio da ampliação da jornada escolar e da implementação de atividades pedagógicas, culturais, esportivas e de cidadania nas escolas públicas. Instituído em 2007, com implementação iniciada em 2008, o programa buscava fomentar a integração entre diferentes áreas de conhecimento e a participação ativa da comunidade escolar, com o objetivo de melhorar o ambiente educacional e proporcionar uma formação mais completa aos estudantes. Além disso, o programa incentivava parcerias intersetoriais e a criação de comitês para fortalecer a gestão e a implementação das atividades propostas. O Programa teve aumento significativo de recursos orçamentários a partir de 2011, quando saiu da Secadi e passa a ser gerenciado na SEB (Relatório de Gestão, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

conforme as determinações da Emenda Constitucional 59⁶¹ e as novas diretrizes curriculares da educação básica.⁶²

Para o ensino médio, a criação do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) buscava seguir, em alinhamento ao Mais Educação, uma concepção de ‘educação integral em tempo integral’ para concretizar as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio, aprovadas em 2010, e redesenhar o currículo para uma formação humana integral, por meio de apoio aos estados, na busca pela universalização do atendimento no ensino médio. A partir de quatro grandes áreas de conhecimento, o ProEMI buscava fortalecer o ensino médio por meio de apoio técnico e financeiro às Secretarias Estaduais de Educação, e também contemplava a formação docente, a partir de consultorias especializadas e a elaboração de estudos, visando ao aprimoramento contínuo do ensino e à ampliação progressiva do atendimento (Ministério da Educação, 2012, 2013, 2014).

Em 2013, o Programa Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio é lançado, por meio de Resolução do FNDE⁶³, visando fortalecer, para esse fim, a formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio público, tanto em áreas rurais quanto urbanas, oferecendo bolsas de estudo. O Programa foi progressivamente ampliado a partir de 2012, atendendo mais de 2.000 escolas naquele ano, 5.000 em 2013, e com a meta de alcançar todas as 19.153 escolas públicas até 2015. Também foram desenvolvidas articulações com a Capes e o Consed, para alinhar os cursos de graduação e licenciatura com as novas

⁶¹ 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, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2009, p. 8. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

⁶² BRASIL. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, DF: **Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica**, 14 dez. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024. e BRASIL. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. Brasília, DF: **Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica**, 14 dez. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6704&Itemid=>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

⁶³ BRASIL. Resolução nº 51, de 11 de dezembro de 2013. Estabelece critérios e normas para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos profissionais participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Brasília, DF: **Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Conselho Deliberativo**, 11 dez. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-51-de-11-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (Ministério da Educação, 2012, 2013, 2014).

Com a entrada de Mercadante no MEC, a partir de 2012 começa a operar na SEB, em paralelo, um maior foco nas ações e resultados quantificáveis da educação básica. O MEC, via SEB, lança o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Pnaic, um compromisso formal entre os governos Federal, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios para garantir que todas as crianças fossem alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. O pacto incluía ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas disponibilizados aos entes federados. O programa buscou criar espaços de diálogo e promover um debate nacional, envolvendo professores, gestores e demais profissionais da educação, abordando as concepções de currículo e seus desdobramentos. Em 2013, o pacto teve a adesão dos 27 estados e de 5.420 municípios, formando 15.988 orientadores de estudos e mais de 317 mil professores alfabetizadores, cobrindo cerca de 6 milhões de estudantes. Também envolveu a consolidação de documentos, como o “Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização” e contou com aproximadamente 20 reuniões de grupos de trabalho em diversas cidades brasileiras (Ministério da Educação, 2012, 2013).

Com a demanda para a elaboração de uma base curricular comum, como desdobramento do PL do novo PNE, em 2012 é elaborado um documento interno na SEB sobre os Direitos à Aprendizagem e Desenvolvimento para garantir a unidade curricular nacional e é formado um grupo de trabalho para desenvolver uma proposta de Direitos de Aprendizagem do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, com o objetivo de construir uma base curricular comum. O objetivo era responder a demanda e pressão pela base por meio das diretrizes já em implementação, via Coalizão Pró-Financiamento, na SEB.

Entretanto, um acontecimento simbólico, que marca a transição de sistema de crenças dominante na educação básica nacional foi a realização, em setembro de 2013, do segundo Congresso nacional do TPE no auditório do CNE, no MEC. O evento contou com a presença do Ministro, presidentes das autarquias, da Undime, do Consed, além do CNE, parlamentares, acadêmicos, prefeitos, secretários de educação, gestores de organizações, especialistas, operadores do direito, juízes, promotores, defensores públicos e jornalistas. Foi realizado, portanto, em parceria com o CNE e diversas organizações, como o Instituto Natura, Associação Cidade Escola Aprendiz, Educar para Crescer, Fundação Victor Civita, Inspirar e Porvir. Na abertura do evento foi enfatizada a importância de articular diferentes

áreas e setores para garantir mudanças estruturais na educação, que ainda precisava ser priorizada, incluindo a valorização do trabalho diário e invisível nas escolas, para alcançar qualidade com equidade e escala (Todos pela Educação, 2013).

O presidente do Conselho de Governança do TPE, Jorge Gerdau, também esteve presente na abertura do Congresso no auditório do CNE e abordou aspectos relacionados a governança, gestão e metas, incluindo a participação de diversos atores.

Todos Pela Educação é um dos principais movimentos do mundo que reúne governo e sociedade civil em prol de uma causa de nação: a educação. É um exemplo de um exercício pleno da democracia com o compromisso de realizar mudanças estruturais na gestão da nossa educação para que possamos ter sucesso com a educação. É fundamental a definição clara de metas e a busca pelo seu atendimento (Todos pela Educação, 2013).

Por isso que é tão importante a mobilização de todos e o envolvimento do poder executivo, legislativo, judiciário e os gestores da educação. Famílias, o envolvimento das famílias, uma peça chave que falta na nossa cultura do país, e os próprios alunos envolvimento de todos(,,)É por isso que no meu entender esse debate, esse trabalho conjugando as diversas entidades envolvidas no processo educacional é como um time com Unicef, Unesco é tão importante porque ela nos traz não só uma visão da realidade, como nos trazem inclusive uma visão global ou internacional para melhor análise e a busca, novamente diria, do atingimento das nossas metas (Todos pela Educação, 2013).

O empresário também ressaltou positivamente a gestão da presidente Dilma Rousseff⁶⁴ e do Ministro à frente da pasta da educação:

Ministro Mercadante, temos o compromisso de trabalhar juntos de apoiar o governo na melhoria contínua da educação brasileira. Eu não posso deixar de destacar aqui o trabalho feito ainda recentemente de sua gestão e com posicionamento fortíssimo da nossa presidente Dilma sobre o Pnaic (...) E eu volto novamente ao raciocínio teórico que coloquei no começo: a meta, a definição do Pnaic foi, no meu entender, decisiva. (...)É eu acho que, como cidadão, a nossa responsabilidade está essencialmente na educação fundamental e isso vem talvez até com problemas culturais históricos do positivismo etc. que fazem a criação de uma elite, mas o sucesso de uma sociedade sobre aspecto social ou sob o aspecto econômico está quando tem uma boa base educacional básica. Destaco também o evento de ontem, que foi assinado pela presidente, da lei que destina os royalties do petróleo, 75% para educação e saúde, 25%, e a importância lógica da gestão

⁶⁴ Em eventos, como no 'Exame Fórum 2011', a então presidenta Dilma Rousseff destacou a necessidade de metas claras, processos robustos e a participação de todos os setores da sociedade para alcançar os objetivos de desenvolvimento do país. Ela enfatizou a importância da educação básica, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das parcerias público-privadas para melhorar a infraestrutura e a competitividade. Dilma sublinhou o compromisso com a educação, inovação tecnológica, combate à pobreza e crescimento sustentado, mencionando programas como o Ciência sem Fronteiras e o Pronatec. Além disso, ela destacou a contribuição significativa de Jorge Gerdau, elogiando seu espírito público, dedicação e eficácia em projetos de melhoria do setor público, e ressaltou a importância da colaboração entre o governo e o setor privado para modernizar as estruturas governamentais e garantir o desenvolvimento sustentável do Brasil (Palestra proferida pela presidenta Dilma, 2011).

desses recursos. Importante fazer um reforço claro aí: a geração de recursos dos royalties não pode ser gasto em despesa, tem que ser investimento (...) A pergunta que nós temos que analisar permanentemente: vamos atingir as metas ou não? (Todos pela Educação., 2013).

Por outro lado, o industrial ressalva a responsabilidade com o uso dos recursos:

Eu vou me permitir fazer uma visão, uma preocupação que eu tenho, mas normalmente do congresso, tipicamente na Lei da Responsabilidade Educacional, o debate no momento muitas vezes é desproporcional porque as corporações, sejam essas instituições de ensino nas suas organizações, as próprias corporações, sindicatos, elas têm o seu poder e sua capacidade no congresso. Mas o principal é o nosso cliente, quem é o nosso cliente? Essas crianças. Será que elas estão representadas nesse debate satisfatoriamente? (Todos pela Educação, 2013).

Jorge Gerdau defendia, portanto, uma gestão educacional eficiente, enfatizando a importância de definir metas claras e envolver todos os setores da sociedade, incluindo governo, famílias e alunos, para alcançar sucesso na educação. Ele elogiava a gestão de Dilma Rousseff, com quem tinha afinidade e parceria, e do ministro Mercadante, destacando o Pnaic como uma política educacional decisiva, e reforçava a necessidade de gerir os recursos, como os *royalties* do petróleo, de forma responsável. Gerdau também expressava preocupação com a representatividade das crianças no debate educacional e a influência desproporcional das corporações e sindicatos no Congresso - Coalizão Pró-Financiamento, defendendo que a responsabilidade principal deveria ser com os estudantes.

A transição de domínio entre a Coalizão Pró-Financiamento, representada pela CNDE e a Coalizão Pró-Gestão, liderada pelo TPE, marcou uma mudança significativa na abordagem das políticas educacionais no Brasil. Durante o governo Lula, a CNDE esteve voltada para a obtenção de recursos adequados para a educação básica, culminando na criação do Fundeb, que garantiu financiamento equitativo para a educação básica e valorização dos profissionais da educação. Esse período enfatizou a importância de assegurar financiamento suficiente para promover a universalização do acesso à educação de qualidade, com forte apoio da CNDE e seus aliados, que defendiam a centralidade dos recursos na promoção da equidade educacional, via Custo Aluno Qualidade.

No entanto, a partir de 2012, com a entrada de Aloizio Mercadante no MEC, houve uma mudança de foco para a quantificação de resultados e a gestão eficiente dos recursos educacionais, refletindo a ascensão da Coalizão Pró-Gestão, liderada pelo TPE. O lançamento do Pnaic e a realização do segundo Congresso Nacional do TPE, no MEC, em 2013, simbolizaram essa transição. A nova abordagem valorizava a definição de metas claras, a eficiência na gestão e a participação de múltiplos atores no processo educacional.

Esta transição representa uma tensão entre garantir financiamento adequado e alcançar resultados mensuráveis e eficazes, com a Coalizão Pró-Gestão dominando o discurso e a prática das políticas educacionais, destacando a responsabilidade e a integração de diversos setores para melhorar a educação básica no Brasil.

Essa mudança destaca a transição de uma abordagem centrada na obtenção de recursos e universalização para uma que enfatiza resultados quantificáveis e a gestão eficiente dos recursos educacionais, refletindo a mudança de paradigma entre as duas coalizões no MEC. Por sua vez, a AERN no PNE foi estruturada em metas específicas, como a Meta 8, que enfocava a elevação da escolaridade média da população negra e das comunidades quilombolas.

7.3.2.3 *Secadi*

A Secadi, nesse período, foi liderada por dois secretários. Em 2011, ainda com Fernando Haddad como ministro, Claudia Dutra assumiu a Secretaria. Dutra, professora da Secretaria Municipal de Educação no Rio Grande do Sul e com experiência em educação especial, trouxe uma inclinação maior para a agenda de deficiência. A transformação da Secad em Secadi permitiu maior interação entre as áreas e maior liberdade de atuação interna para as pautas étnico-raciais, algo anteriormente dificultado pela separação das coordenações e diretorias.

Entre 2013 e 2014, Macaé Evaristo, educadora e assistente social negra ligada ao PT, assumiu a Secretaria. Evaristo, que já havia ocupado diversos cargos de liderança na educação, incluindo a Secretaria de Educação de Belo Horizonte, estava na Secadi desde 2012, como Diretora das Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais. Após deixar o MEC, tornou-se Secretária de Educação do Estado de Minas Gerais, eleita vereadora em 2020 e deputada estadual em 2022, integrando a equipe de transição do governo Lula, com foco em educação, diversidade e inclusão. Na diretoria de relações étnico-raciais, Thiago Tobias assumiu o cargo quando Macaé tornou-se Secretária.

A partir de 2012, a gestão da Secadi adotou um perfil mais político, com diretores e coordenadores gerais mais alinhados a partidos políticos e menos a universidades. Sob a liderança de Macaé Evaristo, houve uma tentativa de consolidação e alinhamento das políticas em diálogo com o Plano Brasil sem Miséria. Esse período foi marcado por uma abordagem interseccional de renda e raça, fortalecendo a equipe do Programa Bolsa Família (PBF). Houve grande ênfase na formação, por meio dos cursos sobre gênero e raça, o que resultou em maior integração das agendas e tentativas constantes de colaboração e

articulação entre as pautas de renda, raça e outros públicos, com eventuais conflitos sendo geralmente resolvidos via Gabinete (Ministério da Educação, 2011, 2012, 2013, 2014).

Por outro lado, não foi dada continuidade a tentativa de execução do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes, lançado em 2009, que tinha como objetivo implementar uma política, com planejamento anual e metas claras. A falta de comprometimento e equipe para sua implementação no MEC teriam sido as principais causas para a não implementação. Nesse período, foram realizadas várias contratações de consultoria na Secretaria, via Prodoc com a Unesco.

Nilma Lino Gomes desempenhou um papel crucial em relação à agenda, entre 2012 e 2014, como conselheira do CNE, momento em que substituiu Wilson Mattos (Cadara). Durante esse período, ela esteve à frente da elaboração da Resolução que aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Quilombola e, junto à Petronilha Gonçalves, da Resolução que aprovou as diretrizes operacionais para a implementação da história e culturas dos povos indígenas na Educação Básica, conforme a Lei nº 11.645/2008, integrando-a à AERN, por meio da formação continuada de professores, a produção de materiais didáticos adequados e o envolvimento da comunidade escolar.

Entre dezembro de 2013 e março de 2014, Nilma Lino Gomes e Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva realizaram uma assessoria abrangente para o CNE/Câmara de Educação Básica, diagnosticando a implementação das Diretrizes Curriculares para a AERN e, em resposta a um Parecer, com orientações para que o material utilizado na Educação Básica se coadunasse com as políticas públicas para uma educação antirracista.⁶⁵ Dividido em quatro partes, os relatórios ressaltaram as limitações na implementação da reeducação das relações étnico-raciais, destacando a necessidade de avaliação diagnóstica nas escolas, a inclusão de conteúdos étnico-raciais em todos os níveis de ensino e a superação de discriminações no ambiente escolar. Os relatórios abordaram, ainda, os desafios da implementação das diretrizes estabelecidas pelas Leis 10.639/2003 e 11.645/2008, propondo encaminhamentos que incluíssem a constituição de núcleos de coordenação, alocação de recursos, e participação ativa das comunidades negra e indígena.

A Secadi, sob a liderança de Macaé Evaristo, e o CNE, com a atuação de Nilma Lino Gomes e Petronilha Gonçalves, desempenharam, no período, papéis fundamentais na

⁶⁵ Trata-se dos Pareceres: CNE/CEB nº 15/2010 e CNE/CEB 6/2011. Ver: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/16368-ceb-2011>
<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/15074-ceb-2010-sp-1493348564>.

promoção de políticas de diversidade étnico-racial na educação básica. Macaé Evaristo, com perfil político-partidário e ativista, consolidou uma abordagem interseccional de renda e raça, com enfoque de ‘equidade para igualdade’, articulando com o Plano Brasil sem Miséria e reforçando a formação de professores em gênero e raça. Em paralelo, Nilma e Petronilha, no CNE, aprovaram diretrizes para a educação quilombola e indígena, diagnosticando e propondo melhorias para a implementação das diretrizes curriculares de relações étnico-raciais, com enfoque de ‘equidade para diversidade’.

A agenda de diversidade contrastava com as disputas presentes na Conae 2010 e no PNE 2014-2024. A Conae enfatizava a necessidade de formação continuada, ações afirmativas e justiça social, refletindo um consenso sobre a importância da inclusão. No entanto, a implementação dessas políticas enfrentou resistências no MEC, onde as agendas das coalizões pró-financiamento e pró-gestão dominavam o debate sem a centralidade da diversidade. A Coalizão Pró-Financiamento enfocava a garantia de recursos para universalizar a educação, enquanto a Coalizão Pró-Gestão priorizava eficiência e resultados quantificáveis. Essas divergências tornaram a integração da AERN um desafio, evidenciando tensões entre a busca por equidade e a pressão por metas de desempenho educacional.

7.3.3 Empreendedores e mediadores de Políticas Públicas

A CNDE teve um papel fundamental como empreendedora de políticas na agenda da Conae e do Plano Nacional de Educação PNE, mobilizando uma ampla gama de organizações da sociedade civil, pesquisadores, educadores e gestores públicos para influenciar a formulação de políticas educacionais no período. Sua atuação foi central na defesa do financiamento adequado da educação pública, destacando a necessidade de vincular um percentual significativo do PIB para garantir a qualidade e equidade na educação. Através de uma *advocacy* robusta, a CNDE conseguiu incorporar a meta de 10% do PIB para a educação no PNE, além de promover o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) como uma medida para assegurar um padrão mínimo de qualidade educacional em todo o país. A CNDE também organizou eventos, campanhas e mobilizações que aumentaram a conscientização pública e política sobre a importância de um sistema educacional inclusivo e bem financiado. Estratégias como a participação nas Conferências, reuniões e campanhas de comunicação foram essenciais para consolidar alianças e definir diretrizes, destacando a importância da equidade e inclusão social na educação.

O TPE também atuou de forma significativa na agenda da Conae e do PNE, enfocando, principalmente, a gestão eficiente e a qualidade educacional. O TPE defendeu a criação de uma base comum curricular nacional, visando garantir uma formação equânime e de alta qualidade para todos os estudantes. A organização se destacou pela articulação de uma agenda baseada em evidências e pela promoção de políticas que assegurassem resultados concretos na educação. O TPE também trabalhou na mobilização da opinião pública, realizando campanhas de comunicação que ressaltavam a importância de um sistema educacional eficiente e bem gerido. Através de parcerias com diversas organizações, o TPE conseguiu influenciar a inclusão de políticas de gestão educacional no PNE, voltados à formação continuada de professores e gestores e à implementação de programas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

Os ministros Fernando Haddad e Aloizio Mercadante atuaram como mediadores das coalizões pró-gestão e pró-financiamento, facilitando o diálogo entre as diversas partes interessadas e assegurando que as políticas educacionais refletissem um equilíbrio entre gestão eficiente e financiamento adequado. Por outro lado, no caso específico do financiamento no PNE, os ministros trabalharam no sentido da retirada do aumento do financiamento da união.

A Cadara desempenhou um papel crucial na Conae 2010, promovendo a inclusão da AERN nas discussões e documentos base das conferências de educação. Por meio de reuniões e articulações, garantiu que fossem incorporadas demandas específicas, como a democratização da educação e a formação de professores voltada à diversidade. Influenciou diretamente a formulação do PNE, incluindo temas quilombolas e questões étnico-raciais, fortalecendo a educação inclusiva e equitativa no Brasil.

Entre 2012 e 2014, Nilma Lino Gomes, ativista e acadêmica da AERN teve um papel fundamental, como conselheira do CNE. Liderou a elaboração de diretrizes curriculares nacionais para a educação quilombola e a implementação da história e cultura dos povos indígenas na educação básica, conforme a Lei nº 11.645/2008, como relatora. Gomes deu ênfase à formação continuada de professores, produção de materiais didáticos adequados e envolvimento da comunidade escolar. E, com Petronilha Gonçalves, realizou diagnóstico e encaminhamentos sobre a implementação da Lei 10.639 (Ministério da Educação, 2011, 2012a, 2012b).

André Lázaro desempenhou um papel crucial na Conae (2010), especialmente para a AERN, ao articular a inclusão das diretrizes étnico-raciais no documento final da conferência e no Plano. Macaé Evaristo, ao assumir a liderança da Secretaria do MEC, em

2013, promoveu uma abordagem integradora e política nas políticas educacionais, com foco na interseccionalidade de renda e raça, com foco para o campo. Ela fortaleceu a agenda quilombola e de educação em direitos humanos, promovendo a formação contínua de professores e a integração das agendas de gênero e raça.

Entre a Conae 2010 e o PNE 2014, houve uma clara diferença nas estratégias e recursos utilizados pelos atores e coalizões. A CNDE e o TPE mobilizaram a opinião pública e política para enfatizar a importância do financiamento adequado e da gestão eficiente na educação, respectivamente. Formaram redes com organizações da sociedade civil, via Conae e FNE e trabalharam com o Legislativo para promover suas agendas.

Na AERN, o diálogo e a coordenação entre diferentes atores garantiram que as políticas educacionais refletissem a inclusão e diversidade necessárias para a AERN, com a participação, novamente, de atores individuais, como Macaé Evaristo e Nilma Lino Gomes, além de Petronilha Gonçalves. A formação de redes entre movimentos sociais e educadores, via Cadara e Secadi, foram estratégias utilizadas, demonstrando o esforço contínuo para realizar as mudanças.

Quadro 29 — Estratégias – 2011 a 2014

Coalizão Pró-Financiamento	Mobilização da opinião pública	Entrevistas e participação em programas de TV para mobilização sobre os 10% do PIB no PL do PNE
	Mobilização política	Mobilização junto ao Congresso sobre os 10% do PIB no PL do PNE
	Formação de redes	Parcerias com ONGs, universidades, e outros atores da sociedade civil para pressionar sobre os 10% do PIB
	Apoio internacional	Colaboração com organismos internacionais para obter apoio e recursos
	Apoio do Legislativo	Mobilização junto aos deputados e senadores para aprovar legislações favoráveis ao financiamento da educação e 10% do PIB no PL do PNE, por meio de audiências públicas
Coalizão Pró-Gestão	Mobilização da opinião pública	Campanhas para promover a importância da gestão eficiente na educação e rápida aprovação do PL do PNE
	Mobilização política	Participação em eventos e seminários para debater e promover políticas de gestão educacional e metas do PNE
	Formação de redes	Parcerias com ONGs, universidades, e institutos de pesquisa para desenvolver e implementar políticas de gestão e metas do PNE
	Apoio do Legislativo	Trabalho com deputados e senadores para aprovação célere do PL do PNE
	Apoio de outras Secretarias, Ministérios	Articulação com o CNE e alto escalão do MEC para implementação das metas do PNE: gestão e currículo
	Diálogo - negociação e coordenação	Facilitação do diálogo entre diferentes atores para chegar a consensos sobre políticas de gestão educacional: Executivo, Legislativo e Judiciário, sociedade civil, setor privado e academia
Atores AERN	Apoio internacional	Promoção de políticas de igualdade racial por meio do Programa Brasil-África, traduções e adaptações para educação básica da HGA
	Apoio de outras Secretarias, Ministérios	Articulação com Seppir via Cadara, CNIR
	Diálogo - negociação e coordenação	Nilma Gomes indicada para o CNE e relatoria para elaboração e aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Quilombola e Educação em Direitos Humanos

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

7.3.4 Aprendizagem e/ou acordos negociados

Durante o período de 2011 a 2014, sob o governo de Dilma Rousseff, a implementação das agendas de educação básica e racial foi caracterizada por acordos negociados entre diversos atores e coalizões. A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2014, após quase quatro anos de tramitação no Congresso, destacou a importância da meta de investimento de 10% do PIB em educação, impulsionada pela Coalizão Pró-Financiamento, que enfatizou a necessidade de financiamento adequado para garantir

qualidade e equidade educacional, em contraponto à proposta do governo no PL, que havia diminuído para 7%. A coalizão, liderada pela CNDE, também promoveu o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) para assegurar um padrão mínimo de qualidade educacional em todo o país.

Por outro lado, a Coalizão Pró-Gestão, liderada pelo Todos pela Educação (TPE), enfocou a eficiência e eficácia na gestão educacional, defendendo a criação de uma base comum curricular nacional e promovendo políticas baseadas em evidências. A TPE destacou a importância de metas claras e gestão eficaz para alcançar melhorias na educação básica, mobilizando a opinião pública e influenciando a formulação de políticas educacionais.

A realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010 e 2014 se estabeleceu como um fórum central para discutir e aprovar propostas de políticas educacionais, refletindo a continuidade da abertura do sistema político a participação social, ainda que com alguns vetos de encaminhamentos. A participação ativa de organizações das Coalizões, como Anped, CNTE, CNDE e TPE, facilitou a integração de suas agendas no PNE, por meio de um processo de governança participativa. No entanto, a tramitação do PNE e a pauta de financiamento da União geraram conflitos entre o governo e a Coalizão Pró-Financiamento, destacando as divergências na abordagem de financiamento e gestão da educação no Brasil.

A inclusão da AERN nas discussões da Conae e nas metas do PNE foi marcada por um processo de aprendizado significativo e acordos negociados envolvendo a Cadara e a Secadi. A Cadara desempenhou um papel fundamental ao garantir que as demandas étnico-raciais fossem integradas nas discussões da Conae, promovendo a democratização da educação e a formação de professores voltada à diversidade. Nilma Lino Gomes e Petronilha Gonçalves, no CNE, foram cruciais na elaboração de diretrizes curriculares específicas para a educação quilombola e na implementação da história e cultura dos povos indígenas na educação básica, conforme a Lei nº 11.645/2008, que integravam o documento final da Conae e o PL do PNE. A colaboração entre esses atores resultou na manutenção da AERN, refletindo um consenso construído por meio de negociações contínuas e aprendizado compartilhado entre os diversos envolvidos. A Secadi, sob a liderança de Macaé Evaristo, promoveu a integração das agendas de diversidade, destacando a interseccionalidade entre renda e raça, também mediante diálogo constante e acordo negociados.

Quadro 30 — Estrutura interna – 2011 a 2014 - Categorias

Coalizão Pró-Financiamento	Transição
2011 a 2014	Foco na aprovação dos 10% do PIB na Lei do PNE
Coalizão Pró-Gestão	Transição
2011 a 2014	Fortalecimento: Foco em metas curtas e claras, base curricular comum e celeridade na aprovação do PL PNE
Grupo AERN	
2011 a 2014	Foco na manutenção da AERN na Secadi e institucionalização no MEC via Plano de Implementação e PNE
Mediadores da Política	
2011 a 2014	AERN – Macaé Evaristo e Nilma Lino Gomes
2011 a 2014	Agenda educação básica - Haddad e Mercadante
Empreendedores de Ideias	
2011 a 2014	AERN – Cadara e Petronilha Gonçalves
2011 a 2014	Agenda educação básica - CNDE e TPE

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 31— Estrutura interna – 2011 a 2014 - Eventos

Acontecimentos Internos	
2011	Tramitação do PL do PNE no Congresso Nacional - PL 8035
2012	Aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Quilombola
2012	Aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação em Direitos Humanos
2012	Aprovação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
2013	Apresentação de estudos e avaliações AERN
2013	Segundo Congresso Nacional do TPE no CNE
2014	Aprovação e sanção da Lei 13.005 do PNE
2014	Conferências municipais, estaduais e Conae

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.3.5 Síntese dos Mecanismos Causais

A Conae 2010 e o PNE 2014-2024 atuaram como eixos organizadores para as mudanças na educação básica e da AERN na educação básica no período, ainda que em interseção com outra agenda: o currículo. Primeiramente, a Coalizão Político-Partidária, especialmente sob o governo de Dilma Rousseff e os ministros da educação Fernando Haddad e Aloizio Mercadante, desempenharam um papel central. O foco inicial na obtenção de recursos e na universalização da educação básica se transformou em uma ênfase na gestão

eficiente e na quantificação de resultados. Isso refletiu a transição, nesse período, da dominação da Coalizão Pró-Financiamento, liderada pela CNDE, para a dominação da Coalizão Pró-Gestão, no período seguinte, liderada pelo TPE, com foco na gestão e currículo, tanto na Conae como no PNE.

Em segundo lugar, a Unesco e a Seppir passaram a ter dificuldades de articulação como consequência da falta de maior engajamento do MEC, mesmo com a aprovação da Lei de Cotas em 2012 e o Plano Brasil sem Miséria, que fomentaram as articulações intersetoriais e a interação entre políticas de renda e raça, influenciando a inclusão e a equidade na educação.

O financiamento adequado foi uma questão central. A Coalizão Pró-Financiamento, liderada pela CNDE, pressionou por um aumento no financiamento da educação, culminando na inclusão da meta de investimento de 10% do PIB no PNE. A CNDE defendeu o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como um mecanismo para garantir um padrão mínimo de qualidade educacional em todo o país. Em contraste, a Coalizão Pró-Gestão, liderada pelo TPE, enfocou a eficiência na gestão educacional e a criação de uma base comum curricular nacional. As estratégias utilizadas incluíram a mobilização da opinião pública, a participação ativa em conferências e a negociação e coordenação entre diferentes atores. A CNDE e o TPE realizaram campanhas e eventos para promover suas agendas e influenciar a formulação de políticas educacionais.

As mudanças na AERN entre 2011 e 2014, principalmente através da Conae e do Plano Nacional de Educação (PNE), foram consequência de um intrincado sistema de relações internas do subsistema educacional brasileiro, via Cadara e Secadi, que promoveram a inclusão das diretrizes étnico-raciais nas políticas educacionais, defendendo a democratização da educação e a formação de professores voltada à diversidade. Por sua vez, Nilma Lino Gomes e Petronilha Gonçalves, no CNE, desempenharam papéis cruciais na elaboração e aprovação de diretrizes curriculares específicas para a educação quilombola e a inclusão da história e cultura dos povos indígenas na educação básica, enquanto Macaé Evaristo, na Secadi, promoveu uma abordagem mais política e comunitária, a partir da interseccionalidade entre renda e raça nas políticas educacionais.

Embora eventos externos, como a crise econômica e a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, tenham influenciado o contexto geral, as mudanças na AERN via Conae e PNE foram principalmente impulsionadas pelas dinâmicas internas do subsistema educacional. A Coalizão Político-Partidária, representada pelo governo de Dilma Rousseff e seus ministros, forneceu o suporte institucional necessário, ainda que mudança de visão em relação à

educação, para a implementação das políticas. Outros subsistemas, como a Seppir, e organismos internacionais, como a Unesco, também contribuíram, mas o motor das mudanças foi a ação coordenada e a mobilização dos atores e coalizões dentro do próprio subsistema educacional.

7.4 DINÂMICA DAS AGENDAS –2015 A 2018 – BNCC

7.4.1 Estrutura Externa

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estruturas externas que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 2015 e 2018. Serão analisadas as influências de organismos internacionais, outros subsistemas, bem como as coalizões político-partidárias e quadro político-institucional dos governos Dilma e Temer.

7.4.1.1 Coalizão Político-Partidária

O segundo mandato de Dilma Rousseff deu continuidade à crise iniciada em 2013, que incluiu manifestações de rua, o PIB per capita encolhendo mais de 9% entre 2014 e 2016 e a taxa de desemprego subindo de 6,7%, em 2010, para 12%, em 2016. A inflação foi uma preocupação constante, com o IPCA atingindo 10,6%, em 2015. Dilma é afastada em maio de 2016, a partir da aprovação para abertura de processo de impeachment pela Câmara dos Deputados. Michel Temer assumiu interinamente a presidência e tornou-se presidente definitivo em 31 de agosto de 2016, permanecendo no cargo até o final de 2018. Seu governo enfrentou uma grave crise econômica e priorizou medidas reformistas, como a PEC 55 para controle dos gastos públicos, a reforma trabalhista de 2017, e a Lei da Terceirização. A reforma da previdência foi proposta, mas não aprovada.

Durante seu governo, houve escândalos de corrupção envolvendo aliados e ministros, o que causou polêmicas e críticas. O governo enfrentou a menor aprovação popular da história do Brasil. Além disso, houve críticas internacionais e nacionais à falta de diversidade em seu gabinete e aos cortes em programas sociais. Foi dada continuidade, iniciada ainda em 2015, no governo Dilma, de forte contingenciamento dos recursos orçamentários, impactando diretamente o MEC.

7.4.1.2 Quadro Político Institucional

A SEB continuou com as três Diretorias, mas centralizou o foco na formação, com uma delas passando a se denominar Diretoria de Formação e Desenvolvimento dos

Profissionais da Educação Básica e a Secadi fundiu as diretorias voltadas para a juventude e educação de jovens e adultos, passando a contar novamente com quatro diretorias: Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; Educação em Direitos Humanos e Cidadania; Juventude, Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; e Educação Especial.

No PPA 2016-2019, houve a decisão por um programa temático único para a educação, o Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, refletindo tanto uma visão do Ministério do Planejamento, mais sistêmica, quanto da própria política educacional, baseada no PNE, com foco em qualidade da educação básica, formação e valorização dos profissionais, educação profissional e tecnológica, educação superior, e gestão e avaliação da educação.

7.4.1.3 Organismos Internacionais

Entre 2015 e 2018, enquanto a UNESCO aumentava os esforços para traduzir e adaptar os materiais didáticos da Coleção História Geral da África para o ensino fundamental e médio, as parcerias com o MEC se tornaram instáveis. A elaboração dos volumes IX, X e XI da coleção foi discutida em reuniões entre 2013 e 2019, destacando a história recente da descolonização, o fim do apartheid e o lugar da África no mundo, mas o MEC manteve os repasses apenas até 2017, para a elaboração do volume IX em português (Programa Brasil-África, 2023).

Em função dessa agenda, a Secadi manteve ações de interação e apoio internacional, em reuniões e eventos para promover discussões e ampliar pesquisas sobre a África e suas diásporas. Entretanto, essas agendas passaram a ser informais junto ao MEC, uma vez que os servidores da Coordenação Geral responsável pelo tema na Secadi (nesse período eram apenas três técnicos) participavam mais individualmente do que institucionalmente das reuniões sobre a parceria. Um entrevistado aponta que, após uma reunião em 2017, que discutiu a entrega do material de educação infantil, houve um impasse sobre sua implementação, que deveria ocorrer através de outras políticas de formação docente e não mais de forma paralela pela Secadi. Ou seja, a Unesco tentava integrar a agenda nas políticas nacionais de educação básica, sem sucesso (Entrevistado 6).

O Volume X da coleção seria lançado em 2023, disponível em inglês e português, em parceria com o Instituto Unibanco, a partir da forte interação do Instituto com o tema desde que Ricardo Henriques assumira sua Gerência Executiva, em 2012.

7.4.1.4 Outros Subsistemas

Com a saída de Luiza Bairros, Nilma Lino Gomes foi nomeada ministra da Seppir em abril de 2015 e ocupou o cargo somente até outubro de 2015, quando foi realizada reforma ministerial do governo Dilma, por meio da Medida Provisória nº 696, de outubro, convertida em Lei em 2016 (Nilma Lino Gomes é indicada como titular, 2015).⁶⁶ Com a reforma, a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência passa a ser o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, incorporando as Secretarias de Políticas para as Mulheres e a Seppir. É extinta a estrutura da Seppir enquanto secretaria especial com status de ministério, passando a ter atribuições de uma secretaria ministerial (Nota da CUT, 2011).

No novo Ministério são mantidas as seguintes competências relacionadas a igualdade racial: formulação e coordenação de políticas para a promoção da igualdade racial, incluindo políticas afirmativas de proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, especialmente a população negra; a articulação de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais e acompanhamento da execução de políticas transversais de governo; e o planejamento e avaliação de políticas de ação afirmativa e garantia do cumprimento de acordos internacionais relacionados à igualdade racial. A Secretaria contava com duas Diretorias e o Cnpir é incorporado na estrutura (Brasil, 2015, 2017).

Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff e a subsequente presidência de Michel Temer, o Brasil enfrentou crises econômicas e políticas que influenciaram diretamente as políticas educacionais. A crise econômica levou a cortes orçamentários significativos, que impactaram a implementação de programas educacionais e a continuidade das parcerias internacionais, como as da Unesco para a adaptação da Coleção História Geral da África.

A reorganização institucional, como a incorporação da Seppir a um ministério, também limitou a capacidade de formulação e implementação de políticas específicas de

⁶⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 2015, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024. BRASIL. Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 ago. 2017, p. 2. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2017/decreto/d9122.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

promoção da igualdade racial na educação básica. Portanto, os eventos externos do período, como a grave crise política, econômica, mudanças governamentais e a atuação de organismos internacionais influenciaram na janela de oportunidades para a forma e efetividade da AERN na educação básica.

Quadro 32 — Estrutura Externa – 2015 a 2018 - Categorias

Coalizão Político-Partidária	
2015-2016	Dilma Rousseff – PT – Impeachment
2016-2018	Michel Temer – PMDB
Ministros MEC	
2015	Cid Gomes
2015	Renato Janine
2015	Aloisio Mercadante
2016 a 2018	Mendonça Filho
Outros Subsistemas	
2015-2018	Extinção da Seppir enquanto secretaria com status de Ministério
Organismos Internacionais	
2015-2018	Término repasses recursos MEC Programa Unesco

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 33 — Estrutura Externa – 2015 a 2018 - Eventos

Acontecimentos Externos	
2015	Contingenciamento orçamentário
2016	Impeachment de Dilma Rousseff
2016	Lei de Teto de Gastos

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.4.2 Estrutura Interna

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estrutura interna que influenciaram as políticas educacionais e raciais no Brasil entre os anos 2015 e 2018. Serão analisadas a presença e papéis dos grupos e/ou coalizões predominantes, empreendedores de ideias, mediadores de políticas públicas e estratégias utilizadas.

Com o afastamento da Presidente Dilma Rousseff em abril de 2016, vários ministros e secretários deixaram seus cargos em protesto. O MEC, ainda em 2015, apresentava instabilidade política. Cid Gomes iniciou o segundo mandato de Dilma como ministro, mas permaneceu apenas meses no cargo. Renato Janine Ribeiro o substituiu e deu início ao

processo estruturado de formulação da BNCC, com Manuel Palácios como Secretário da SEB, mas também permaneceu apenas por alguns meses, o que levou ao retorno de Aloizio Mercadante. Em 2016, com o afastamento definitivo de Dilma, o deputado federal e ex-governador de Pernambuco, José Mendonça Bezerra Filho (DEM-PE) assumiu o ministério, nomeando Maria Helena Castro como Secretária Executiva.

Na Secadi, havia assumido, em abril de 2015, Paulo Gabriel Nacif e, após as mudanças ministeriais do primeiro escalão em praticamente todo o governo, com o afastamento de Dilma, assume Ivana de Siqueira. A SEB teve Maria Beatriz Luce como secretária entre 2014 e 2015, seguida por Manuel Palácios a partir de março de 2015. Com a entrada do novo ministro, Rossieli Soares assumiu o cargo, permanecendo até o final de 2018. O conjunto de eventos políticos, caracterizados como choques externos, causaram grande descontinuidade na administração do MEC, assim como em vários ministérios (Ministério da Educação, 2015, 2016).

Com a grave crise econômica, seguida de forte contingenciamento, houve diminuição de recursos para todas as secretarias, impactando na impressão de materiais didáticos adaptados, infraestrutura física específica das escolas acompanhadas pela Secadi, bem como recursos para formação. Conforme relato de um entrevistado, havia orientação para ampliar as agendas de parceria com o terceiro setor e movimentos sociais, junto às escolas, de forma a não gerar mais custos para o MEC. Durante esse período, houve uma ênfase crescente nas parcerias, especialmente com universidades, devido à incapacidade do Estado de atender a todas as demandas financeiras (Entrevistado 2).

A partir de 2015, a pauta de direitos humanos, mais ampla, ganhou maior relevância nas discussões da Secadi, com a visão de que não havia necessidade de maiores abordagens do que as já consolidadas nos instrumentos afeitos à pauta. A AERN na Secadi, praticamente sem recursos, se limitou a poucos Termos de Execução Descentralizada para a elaboração de material didático e formação. Em 2018, na Secadi, já havia grande esvaziamento da agenda e de pessoal, com servidores comprometidos trabalhando apenas com pendências de poucos convênios antigos (Entrevistado 2; Entrevistado 3). Em 2018 a secretaria enfrentou um verdadeiro "apagão" (Entrevistado 3).

O período foi marcado, do ponto de vista de janela de oportunidades de agenda para a Coalizão Pró-Gestão, na elaboração e aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), destacada na agenda do Plano Nacional de Educação (PNE) e assinalada em várias metas do plano. A criação e implementação da Base Comum havia sido prevista ainda para o segundo ano da primeira gestão de Dilma Rousseff, em 2012, sendo uma das principais

ações do governo para cumprir os objetivos do PNE. Em especial, a meta 7, que visava à melhoria da qualidade educacional medida pelo Ideb, enfocava a definição e implementação de diretrizes pedagógicas para a educação básica e uma base comum, como principal solução. A base comum também foi incorporada, como estratégia, em várias metas do PNE, como as metas 2, 3 e 15, além da leitura de ser a grande estratégia para a própria meta 8, enfatizando a necessidade de cooperação entre diferentes entidades federativas para implementar os direitos e objetivos de aprendizagem no ensino fundamental e médio, respeitando a diversidade regional, estadual e local.

Quadro 34 — Currículo no PNE II

Meta	Estratégia
Meta 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.
	2.1) O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deveria, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental;
	2.2) Pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurariam a base nacional comum curricular do ensino fundamental;
Meta 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).
	3.2) O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaboraria e encaminharia ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;
	3.3) Pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurariam a base nacional comum curricular do ensino médio;
Meta 7	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;
Meta 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 PNE, 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."
Meta 15	15.6) Promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE;

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Durante o período de tramitação do PL do PNE no Congresso, a BNCC permaneceu como tema de grande relevância, representando 15,4% das menções nas matérias de imprensa analisadas em relação ao PNE (Cara, 2019).

Em 2010, a partir da resolução CNE/CEB N. 7/2010 e da Resolução CNE/CEB nº 4/2010, seguida da Resolução CNE/CEB n.2/12, foram apresentadas as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, para o ensino fundamental de nove anos e para o ensino médio, como 'base nacional comum', com o objetivo de orientar as propostas

pedagógicas em todas as redes de ensino do Brasil. Estudos, debates e audiências públicas foram realizados para atualizar as diretrizes curriculares, articulando princípios, critérios e procedimentos para a organização da Educação Básica e cobrindo as várias modalidades de ensino, incluindo Educação Infantil, Ensino Fundamental, Médio e Educação Profissional Técnica.

A atualização dessas diretrizes foi justificada pelas diversas mudanças no sistema educacional nos anos 2000, como a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos e a obrigatoriedade do ensino gratuito dos 4 aos 17 anos de idade, o que teria tornado as diretrizes anteriores obsoletas. Outra justificativa em relação às diretrizes aprovadas em 1998 foi a evolução das políticas educacionais no período, visando assegurar uma formação humana e cidadã de qualidade. A proposta inicial era a revisão das diretrizes para Educação Infantil e Ensino Fundamental, envolvendo a colaboração de diversas entidades educacionais e a criação de uma comissão para revisar e atualizar as diretrizes, coordenada inicialmente pelos conselheiros Maria Beatriz Luce (que ocuparia o cargo de secretária da SEB, em 2014/2015), posteriormente, por Adeum Hilário Sauer, Clélia Brandão (que ocuparia o cargo de diretora na Secadi, em 2012/2014), Raimundo Feitosa e José Fernandes de Lima. A comissão promoveu encontros descentralizados e revisões de documentos para garantir participação e atualização.

A interpretação era de que as Diretrizes aprovadas representavam as bases comuns para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, promovendo a integração curricular e a continuidade dos processos educativos, sob os princípios de: democratização do acesso; a permanência e o sucesso escolar com qualidade; a articulação da educação com o mundo do trabalho e a prática social; a gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação. Sobre inclusão e diversidade, as diretrizes postularam que a educação escolar devia fundamentar-se na ética e nos valores da liberdade, justiça social, pluralidade, solidariedade e sustentabilidade, visando o pleno desenvolvimento dos sujeitos. Devia, para tanto, ser menos rígida e mais adaptável às necessidades dos estudantes, promovendo processos capazes de gerar sujeitos inventivos, participativos e preparados para a diversidade social e cultural, valorizando as diferenças e atendendo às necessidades dos grupos historicamente excluídos (Brasil, 2010a, 2010b).

O conceito de cidadania, nas diretrizes, estava atrelado à participação ativa dos indivíduos nas decisões que afetassem sua vida cotidiana, implicando direitos e deveres, sendo emancipadora e libertadora, preparando os indivíduos para a participação plena na sociedade. A escola tinha o papel de ampliar suas funções, promovendo a paz nas relações

sociais e enfrentando a exclusão e a violência. O conceito de qualidade da educação foi abordado enquanto ‘processo de socialização da cultura’, construindo e transformando conhecimentos e valores, a partir da permanência dos estudantes na escola, com redução da evasão e da repetência, valorização dos profissionais da educação e a adequação da infraestrutura escolar (Brasil, 2010a, 2010b).

Para tanto, defendia-se a criação do Sistema Nacional de Educação, visando enfrentar o desafio de superar a fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional, promovendo uma articulação orgânica entre os sistemas de ensino, em um conjunto sequencial e articulado. O objeto era garantir a continuidade e a progressividade dos processos educativos, assegurando uma formação comum para o pleno exercício da cidadania e o desenvolvimento integral dos estudantes. Essas novas diretrizes buscariam fornecer instrumentos para os sistemas educacionais em todos os níveis, permitindo que crianças, adolescentes, jovens e adultos tivessem acesso a uma educação de qualidade adequada às suas necessidades e contexto, respeitando suas diversas condições sociais, culturais, emocionais, físicas e étnicas (Brasil, 2010a, 2010b).

Em 2012, a Resolução nº 2 tratou das novas diretrizes para o ensino médio, ratificando o currículo baseados nos componentes obrigatórios de Língua Portuguesa, Língua materna (indígenas), língua estrangeira moderna, Educação Física, Arte, Matemática, Ciências Humanas (História, Geografia, Filosofia e Sociologia) e Ciências da Natureza (Biologia, Física e Química). A educação devia ser pública e gratuita, integrando teoria e prática, com ênfase em direitos humanos e sustentabilidade ambiental. Projetos político-pedagógicos deveriam refletir o contexto social e cultural dos alunos, com a participação da comunidade escolar. Os sistemas de ensino deveriam garantir recursos e formação continuada para professores, promovendo uma educação inclusiva e de qualidade (Brasil, 2012a).

Entretanto, as diretrizes não vieram acompanhadas de novos parâmetros curriculares, ou seja, não houve elaboração de nenhum documento específico de apoio, por níveis de ensino.

Ainda em 2012, a Resolução CNE/CEB nº 8, com relatoria de Nilma Lino Gomes, estabelecia as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. A resolução destacou a importância de considerar a memória coletiva, as línguas, os marcos civilizatórios, as práticas culturais, as tecnologias, formas de produção e a territorialidade das comunidades quilombolas, incluindo toda a educação básica, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

A resolução visou garantir a contextualização e valorização dos conhecimentos tradicionais, o fortalecimento das identidades étnico-raciais e a promoção de um currículo aberto e interdisciplinar, adaptado às especificidades socioculturais das comunidades quilombolas. Também destacou a necessidade de formação inicial e continuada dos docentes, com ênfase na participação das comunidades quilombolas em todos os processos educativos (Brasil, 2012b).

Em 2013, além das Diretrizes Gerais para Educação Básica de 2010, o MEC publicou um documento de compilação, que agregava as diretrizes gerais, todas as demais, por modalidades: Educação no Campo, Educação Indígena, Quilombola, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade, Educação Profissional Técnica de Nível Médio, Educação Ambiental, Educação em Direitos Humanos e **Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Entretanto, as diretrizes para a Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana reproduziu *ipsis litteris* o Parecer nº 01, de 2004, que regulamentou a Lei 10.639. Ou, não houve nenhum nível de aprofundamento ou detalhamento em relação ao Parecer.

É importante recordar que, ainda no primeiro governo Lula, houve um consenso, por parte da Coalizão Pró-Financiamento, que dominava o subsistema, em torno da narrativa que criticava os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), elaborados durante o governo FHC (1997/1998). As diretrizes curriculares para a educação básica, então aprovadas no final dos anos 90 e seus documentos específicos, incluindo os cadernos sobre ‘pluralidade cultural e orientação sexual’ foram considerados inadequados por ser do governo de oposição e cuja implementação foi suspensa a partir de 2003. Entretanto, após o início do governo Lula não houve, por parte do MEC, a formalização via documento, parecer ou resolução do CNE que explicitasse a avaliação dos parâmetros que justificassem sua interrupção. Houve, entre 2003 e 2013, uma transição de uma abordagem, orientada até então, segundo um dos entrevistados, em uma perspectiva baseada na ‘sociologia do desenvolvimento’ para uma baseada na ‘sociologia da educação’, como referência de abordagem da educação básica, com Programas como o Ensino Médio Inovador e Mais Educação, que passaram a ser as políticas centrais da SEB a partir de 2010 (Entrevistado 7).

Essa dinâmica interna ao subsistema de educação básica e as mudanças institucionais provocadas interagiram diretamente com a agenda da Secad desde sua criação, quando diversos perfis de publicações e formações de profissionais ocorreram de maneira

descentralizadas, entretanto, sem acompanhamento e avaliação mais sistemáticos (Entrevistado 3).

Mas os pareceres, resoluções e caderno de compilação das resoluções do CNE, incluindo as diretrizes curriculares específicas não foram aceitas como tradução de uma ‘base nacional comum curricular’. De acordo com entrevistado, as discussões iniciais sobre uma base comum, ainda em 2012, envolveram definir o que deveria ser abordado em cada etapa de ensino e como adaptar esses conteúdos para cada escola, aproveitando os currículos estaduais e municipais desenvolvidos. A ideia era que uma base curricular comum servisse como uma diretriz geral, deixando aos estados e municípios a responsabilidade de detalhar os currículos específicos (Entrevistado 7).

Durante esse processo, entre 2012 e 2014, houve uma negociação entre o MEC, a SEB, com alguns atores sobre a base comum prevista no PNE, resultando na elaboração de um documento de referência interno em 2014. Essas discussões incluíram diálogos com o CNE e o Inep, para analisar indicadores educacionais, e com acadêmicos, via universidades, que compunham as comissões avaliadoras do material didático do PNLD, por áreas de conhecimento, além de entidades como a Undime e o Consed, ou seja, foi articulada majoritariamente apenas em âmbito interno do ministério. A partir da negociação com esses atores sobre uma base comum é que teria sido elaborado um documento de referência interno em 2014, com a intenção de dar encaminhamento à demanda (Entrevistado 7). Ainda em 2013, o MEC edita o supracitado documento de referência da SEB sobre as diretrizes curriculares. O documento era um compilado atualizado com todas as diretrizes curriculares então vigentes, incluindo aqueles referentes a perfis de estudantes e modalidades específicas.⁶⁷

Em 2011, o CNDE, liderança da Coalizão Pró-Financiamento, estava dedicado à aprovação do financiamento para a educação e, com a criação do Fórum Nacional da Educação, em 2011, passou a integrar o coletivo ativamente, junto ao CNTE, mas concentrou-se principalmente no CAQ/PNE. Quando a *advocacy* pela base curricular comum passa a ser formalmente liderada pela Fundação Lemann, em 2013, a CNDE passou a expressar desconfiança e se manifestar mais publicamente (Entrevistado 7). O argumento principal se baseou na interferência na ‘autonomia dos professores e das escolas’. A CNDE

⁶⁷ DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Brasília, DF: Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 2013. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2013-pdf/13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

defendia que, antes da discussão curricular, era necessário resolver os problemas relacionados ao financiamento, em uma leitura de inversão causal e mantendo esse foco em suas movimentações políticas, junto à CNTE. A Campanha mantinha uma coordenação interna e externa, e, ao observar o comportamento e discursos de entidades como Anped e Anpae, no período, evidencia-se o alinhamento político com maior coordenação de suas ações (Entrevistado 7). Em 2014, a Coalizão Pró-Financiamento tentou interferir, por meio da realização da Conae, fazendo uma defesa significativa para que a base comum fosse mais aberta e flexível.

Em março de 2013, parlamentares da Câmara dos Deputados solicitaram autorização para participar do evento "Liderando Reformas Educacionais: fortalecendo o Brasil para o Século 21," organizado pela Fundação Lemann e pela Universidade de Yale, realizado de 21 a 24 de abril, em New Haven, EUA. O objetivo do evento foi discutir políticas educacionais para a educação com gestores educacionais americanos, especialistas de ONGs e instituições privadas dos EUA, além de representantes do setor público e educadores brasileiros. Um dos autores do requerimento, enfatizou a importância de aprender com o sistema educacional americano, especialmente sobre o "*common core*" (currículo único), e sugeriu a discussão de um currículo nacional único no Brasil de forma a garantir que todos os alunos adquirissem conhecimentos básicos essenciais (Fundação Lemann, 2011; Gama, 2023).

Este evento foi considerado o marco para a criação do Movimento pela Base Nacional Comum (MpBNC) em 2013, que se formalizou enquanto organização não governamental, reunindo especialistas para discutir a implementação de uma Base Nacional Comum no Brasil, incluindo pesquisadores, intelectuais, executivos de grandes empresas e instituições filantrópicas. O Movimento se define como um grupo não governamental de profissionais da educação que promove debates, estudos e pesquisas para a construção de uma Base Nacional Comum de qualidade. No período, recebeu apoio de entidades públicas e privadas, como Undime, Consed, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura e Instituto Unibanco, além da FL. Seus membros incluem professores, legisladores, representantes de ONGs e fundações filantrópicas (Gama, 2023; Movimento pela Base, 2024).⁶⁸

A FL participou de seminários e eventos para promover a BNCC e mobilizar educadores e gestores. O processo envolveu elaboração exaustiva de pesquisas comparativas internacionais, sobretudo quantitativas, e diálogos com especialistas para definir a base

⁶⁸ Houve disputas de comunicação entre o MEC e o MpBNC, ambos desenvolvendo sites específicos sobre a Base para controlar o processo.

curricular. Maria Helena Guimarães de Castro contribuiu, no período, para o desenvolvimento da BNCC, trazendo sua larga experiência e conhecimento desde os PCNs, passando pela gestão no Estado de São Paulo, para o debate e a formulação de políticas educacionais no país. O papel de Maria Helena foi destacado por integrantes da AERN, tanto como Secretária Executiva do MEC quanto como Presidente no Inep, nos anos 90, assim como no período de formulação e aprovação da BNCC. Também é mencionada a participação de Maria do Pilar Lacerda, após sua saída do MEC.

O desenvolvimento da BNCC foi um processo complexo, dividido em várias etapas, incluindo consultas públicas e revisões por especialistas, resultando em três versões até sua aprovação, liderada pelo CNE.

Em setembro de 2015, o MEC lançou a primeira versão da BNCC, aberta para consulta pública online. Educadores, pesquisadores, estudantes, familiares, e a sociedade em geral foram convidados a contribuir com sugestões e críticas. A plataforma online do MEC teria recebido mais de 12 milhões de contribuições, e foram realizadas algumas audiências públicas para discutir o documento. Especialistas de diversas áreas, incluindo professores universitários, pesquisadores e profissionais da educação básica, foram organizados em grupos de trabalho para analisar as contribuições e fazer as revisões necessárias, por área de conhecimento (Entrevistado 7; Gama, 2023).

Com base nas sugestões recebidas, a primeira versão foi revisada e aprimorada, resultando na segunda versão, lançada em maio de 2016. A segunda versão passou por novas consultas públicas, agora presenciais, e seminários estaduais entre julho e setembro de 2016, organizados pelo Consed e pela Undime. Grupos de trabalho continuaram revisando e ajustando o documento com base nas novas contribuições e debates realizados em encontros nacionais com educadores e especialistas. A terceira e última versão da BNCC foi finalizada em 2017. Após mais uma rodada de revisões pela Comissão, foi submetida ao CNE para avaliação e aprovação. O CNE realizou ainda algumas audiências públicas e debates para analisar a versão final da BNCC. Em dezembro de 2017, a BNCC para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental foi aprovada pelo CNE e homologada pelo MEC. Com a homologação, iniciou-se o processo de implementação da BNCC nas redes de ensino em todo o país, com o desenvolvimento de materiais de apoio, formações para professores e orientações para a adaptação dos currículos estaduais e municipais à nova base (Entrevistado 7; Gama, 2023).

A BNCC para o Ensino Médio fez um percurso paralelo e começou a ser desenvolvida após a homologação da BNCC para a Educação Infantil e o Ensino

Fundamental, em um processo mais complexo e multifacetado, envolvendo diversas etapas de elaboração, consulta pública e debates com diferentes segmentos da sociedade. A reforma do Ensino Médio ganhou impulso com a promulgação da Lei nº 13.415, em fevereiro de 2017, que alterou a LDB. A reforma visava flexibilizar o currículo, permitir uma maior integração entre o ensino regular e a formação técnica e profissional, e aumentar a atratividade e a relevância do Ensino Médio para os estudantes.

Em março de 2018, foi lançada a primeira versão preliminar para consulta pública por meio de uma plataforma online, onde educadores, especialistas, estudantes e a sociedade em geral puderam enviar contribuições. Após a consulta pública, o documento foi revisado com base nas contribuições recebidas. Em julho de 2018, a segunda versão foi disponibilizada. O Consed e a Undime organizaram seminários estaduais e regionais para discutir a segunda versão da BNCC do Ensino Médio. As contribuições dos seminários estaduais e outras consultas foram incorporadas para a elaboração da versão final da BNCC do Ensino Médio. O documento foi então submetido ao Conselho Nacional de Educação (CNE), que realizou audiências públicas e debates para avaliar o conteúdo da BNCC do Ensino Médio.

Em dezembro de 2018, a BNCC do Ensino Médio foi aprovada pelo CNE e homologada pelo MEC. O grande diferencial na reforma do Ensino Médio foi a introdução dos "itinerários formativos", permitindo que os estudantes escolhessem áreas de aprofundamento de acordo com seus interesses e projetos de vida (Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, e Formação Técnica e Profissional). A reforma buscou tornar o Ensino Médio mais atraente para os estudantes, aumentando as taxas de conclusão e reduzindo a evasão escolar.

Quadro 35 - Versões BNCC

Ano/Período	Versão da BNCC	Elementos Chave
2015	Primeira Versão	Lançamento pelo MEC. Consulta pública online. Mais de 12 milhões de contribuições recebidas. Audiências públicas realizadas. Grupos de trabalho com especialistas revisam o documento.
2016	Segunda Versão	Revisão baseada nas sugestões da primeira versão. Lançamento da segunda versão. Novas consultas públicas presenciais. Seminários estaduais organizados pelo Consed e Undime.
2016/2017	Novo Ensino Médio	Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que foi posteriormente convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.
2017	Terceira Versão	Grupos de trabalho realizam ajustes finais. Submissão ao CNE para avaliação e aprovação. Audiências públicas e debates pelo CNE. Aprovação pelo CNE em dezembro de 2017.
Março 2018	BNCC para o Ensino Médio - Primeira Versão	Lançamento da primeira versão preliminar. Consulta pública <i>online</i> aberta para contribuições.
Julho 2018	BNCC para o Ensino Médio - Segunda Versão	Revisão da primeira versão com base nas contribuições. Disponibilização da segunda versão. Seminários estaduais e regionais organizados por Consed e Undime.
Dezembro 2018	BNCC para o Ensino Médio - Versão Final	Incorporação das contribuições dos seminários e outras consultas. Submissão e aprovação pelo CNE. Homologação pelo MEC. Introdução dos "itinerários formativos" como diferencial.

Fonte: Elaboração da autora a partir de Entrevistado 7; Gama, 2023

Entre as Coalizões Pró-Financiamento e Pró-Gestão, os conflitos foram particularmente intensos, liderados, respectivamente, pela Anped e a Fundação Lemann, mas contando com a participação ativa de diversos outros atores das coalizões. Desde 2013, organizações acadêmicas estavam envolvidas nas discussões, em um período em que as universidades públicas ainda exerciam considerável influência sobre o governo. No entanto, com a entrada de Renato Janine Ribeiro e Manuel Palácios no MEC, em 2015, mudaram os atores, com a entrada de novas vozes no debate, além das Faculdades de Educação do país. Essa mudança gerou resistência imediata em Universidades Federais e dentro do GT de

currículo da Anped. Palácios buscava especificar mais os objetivos de uma base comum, enquanto a Anped argumentava que a base já estaria contemplada nas diretrizes curriculares compiladas em 2013, utilizando o argumento de que estas haviam sido discutidas com a sociedade, gerando tensões entre professores universitários sobre quem deveria controlar o processo (Entrevistado 7).

O epicentro das disputas eram os professores, com forte ênfase em estudos de gênero e cultura segundo entrevistado, e resistência à ideia de um currículo nacional formalizado. O Movimento pela Base, apoiado por organizações como o Itaú Educação e Trabalho, especialmente no caso do ensino médio, enfocava a especificação dos resultados educacionais. Em contrapartida, a Anped e a Associação Brasileira de Currículo (ABdC) enviaram ao CNE um manifesto contrário à BNCC, criticando sua abordagem, chamando-a de centralizadora e desumanizante, além de promover, como estratégia de mobilização da opinião pública, a campanha "Aqui já tem currículo" para valorizar as experiências curriculares locais (Entrevistado 7; Gama, 2023).

Entre 2016 e 2018, enquanto as sociedades científicas ganhavam força, a Anped viu sua influência diminuir. Nesse período, a Coalizão Pró-Gestão se consolida como dominante no subsistema de educação básica, após transição no sistema de crenças, iniciada em 2013, quando foi realizado o Congresso do TPE no CNE. Em 2017, a Anped se manifestou criticamente sobre a terceira versão da Base entregue ao CNE, sob o lema "Anped e a BNCC: luta, resistência e negação", posicionando-se como contrária às metodologias e implicações da BNCC, destacando a falta de diálogo com as comunidades escolares e a centralização, que enfraquecia a autonomia das escolas e a diversidade educacional (Entrevistado 7; Gama, 2023).

As discussões sobre a BNCC no novo Ensino Médio envolveram ainda maiores disputas de poder e influências acadêmicas. De acordo com um dos entrevistados, as pautas da Coalizão Pró-Financiamento eram, na realidade, sindicais e priorizavam o 'bem-estar dos adultos (professores)' acima do 'bem-estar das crianças e adolescentes (estudantes)', destacando a falta de reflexão sobre a garantia do direito à educação. Haveria uma preocupação mais intensa em representar disputas pela liderança entre as áreas de conhecimento nas sociedades científicas, notadamente Pedagogia e as áreas de licenciatura, do que priorizar o desenvolvimento das crianças (Entrevistado 7).

Para a AERN, os problemas foram menos contenciosos explicitamente e mais relacionados aos limites da AERN na BNCC. A Secadi garantia espaço para que as diretorias e coordenações participassem das discussões, a partir da institucionalização e demandas do

MEC /SEB para as áreas afeitas. Entre 2014 e 2018, houve um foco predominante na BNCC, com as reuniões pontuais da Cadara dedicadas à discussão da base do novo ensino médio. As tentativas de correção das contribuições foram frequentes, com a maior atuação de alguns servidores.

Em 2015, no início do processo de elaboração, o então secretário da Secadi, Paulo Gabriel, trouxe à tona questões sobre a educação indígena e a necessidade de incluir sistemas específicos na primeira versão da BNCC. A professora Petronilha Gonçalves, da UFSCar havia sido convidada para representar a Secadi nas primeiras reuniões e comunicou a necessidade do comparecimento também de técnicos-servidores da Secretaria nas discussões. Participaram, então, da reunião no CNE, três técnicos da Coordenação Geral da AERN. Nessas primeiras reuniões, havia uma grande quantidade de participantes das agendas de diversidade, incluindo representantes indígenas e quilombolas (Entrevistado 6).

Mas eu não sei te dizer por que, mas nós não fomos mais convidados. Acho que a gente discordou de uma porção de coisas lá e aí nós não fomos mais convidados para reuniões do CNE. Somente nas duas reuniões iniciais. [...] Quando foi criada a Comissão para a elaboração da BNCC, a gente teve representante indígena, cigano, tinha quilombola especificamente lá, para discutir a BNCC. Como nós estávamos dentro da BNCC, todo o material era discutido nos grupos internos por perfil de diversidade e subia via chefias imediatas para ver se concordavam com o que a gente estava fazendo. E então era levado para a discussão no CNE. Todo o ano de 2016 nós fizemos isso (Entrevistado 6).

Para ilustrar, a primeira proposta não mencionava a inclusão da cultura negra na educação infantil. Foi necessário que apresentassem uma proposta para que a comissão do CNE integrasse essa dimensão. O processo teria sido facilitado porque Ivan Siqueira, conselheiro do CNE, era um professor negro e engajado e o consenso era de que alterações precisavam ser feitas na primeira versão. Os técnicos de cada área analisavam, em cada versão, meticulosamente os documentos, para assegurar que o conteúdo fosse adequado para as crianças e adolescentes, conforme o ano escolar (Entrevistado 6).

Foram, então, realizadas mobilizações políticas com professores das Universidades Federais “via rede da Cadara”, para atuarem nos seminários regionais de debate da BNCC, como Amapá, Ceará e Goiás. Quando as discussões terminavam no nível nacional, havia comunicação e troca de informações junto aos estados, via professores universitários conhecidos e engajados na AERN e por ali foram costuradas as participações que garantissem a entrada do conteúdo demandado pela AERN (Entrevistado 6).

Para os servidores que conduziam a AERN no MEC, as visões dos atores envolvidos na educação racial eram diversas. Alguns defendiam que a BNCC deveria ser organizada

por áreas como linguagens, matemática e conhecimento, com foco em competências e habilidades. Outros acreditavam que o foco deveria ser em conteúdos diversos e transversais, sem uma divisão rígida por disciplinas. Havia ainda um grupo com uma visão culturalista mais acentuada, que considerava a AERN como estruturante de um novo paradigma escolar e de educação (Entrevistado 2).

Reuniões específicas foram realizadas para tratar de diversidade, por meio de grupos que se reuniram nas regiões do país, contando com a participação de uma servidora, em caráter voluntário. No caso de Goiás, a reunião teria sido bastante relevante, contando com a presença de todos os conselheiros, uma vez que um dos membros do conselho estadual de educação era Coordenadora nacional do MNU e presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação- Sintego. No Rio de Janeiro ocorreu o mesmo processo, porque havia um representante da OAB debruçado sobre a pauta da escravidão negra no Brasil e políticas compensatórias.

Para um entrevistado, na área de Geografia, as discussões estavam mais bem estabelecidas, tendo o geógrafo Milton Santos como referência. No entanto, houve disputas significativas sobre o conteúdo de História, especialmente envolvendo a USP e a Associação Nacional de História (ANPUH). De acordo com entrevistado, mesmo dentro da ANPUH, existiam divergências sobre as concepções e o foco dos períodos históricos e a densidade dos conteúdos, variando, conforme o engajamento dos professores, em áreas como Idade Média, História Antiga, História da Ásia ou História da África (Entrevistado 7).

Após alguns acordos negociados, segundo um dos entrevistados, intermediado também pela Fundação Perseu Abramo, é elaborada e aprovada a terceira versão da Base pelo CNE, em 2017, sendo formadas comissões para discutir a implementação nos estados, voltando-se para a formação de professores sobre o conteúdo da base. Os dois servidores da AERN na Secadi continuaram a participar de todas as discussões em 2018, junto com professores da educação básica, para abordar a implementação da BNCC. No entanto, o processo foi interrompido no início de 2019, quando nova gestão assume o MEC, impactando na presença de servidores no ministério.

Foram pontuados problemas para a implementação da AERN, especialmente em torno da BNCC, devido às disputas político-partidárias, enfatizando a necessidade de interações mais colaborativas, ‘sem tantas disputas midiáticas’. Para um entrevistado da AERN, alguns grupos fomentam conflitos sem fundamentos sólidos, alternativas ou conteúdos, baseando-se apenas em crenças ideológicas, gerando polarização nas disputas. Atualmente, tais desafios estariam centrados na legislação para o ensino médio. Em relação

aos atores da AERN na educação básica haveria, portanto, um longo caminho a percorrer para a implementação da agenda, embora reconhecesse os avanços já alcançados (Entrevistado 6).

7.4.3 Empreendedores e mediadores de Políticas Públicas

A Fundação Lemann criou e apoiou financeiramente o Movimento pela Base Nacional Comum (MpBNC), organizando seminários e eventos para debater, com dados e informações, o ‘currículo comum’, promover a BNCC para a opinião pública e mobilizar educadores e gestores em torno dessa agenda.

Maria Helena Guimarães de Castro, por sua vez, enquanto Secretária Executiva do MEC, foi uma figura chave na consolidação das atividades e resultados relacionados à BNCC. Seu papel foi crucial na promoção e implementação da BNCC.

Undime e Consed organizaram seminários estaduais e regionais para discutir as diferentes versões da BNCC, sobretudo a segunda versão, atuando como intermediários e facilitando a comunicação e a colaboração entre os diferentes estados e municípios.

Os servidores do MEC e os atores das universidades foram fundamentais para a inclusão da AERN na BNCC. Servidores da Secadi participaram das discussões, analisando minuciosamente as versões da BNCC e propondo correções para incluir conteúdos afro-brasileiros e indígenas. Professores e pesquisadores das universidades, como Petronilha Gonçalves, atuaram em comissões de revisão e elaboração dos conteúdos. Estratégias incluíram participação em seminários regionais, consultas públicas, parcerias com organizações da sociedade.

Servidores do MEC participaram ativamente das discussões em reuniões no MEC e no CNE, realizando a interação junto aos professores universitários para os seminários regionais e levando as discussões sobre a BNCC para os estados.

As principais estratégias utilizadas pelos atores e coalizões no período foram: mobilização da opinião pública, a mobilização política e a formação de redes. A mobilização da opinião pública envolveu campanhas de mídia, seminários e eventos para sensibilizar a sociedade sobre a importância de uma base curricular comum, pressionando tomadores de decisão e legitimando iniciativas. A mobilização política se materializou nas audiências sobre a BNCC na Comissão de Educação da Câmara, junto a parlamentares e líderes políticos. Esta foi evidenciada pela aprovação da Lei do novo ensino médio, que contou com o apoio de deputados e senadores em contraponto à mobilização política da Coalizão Pró-Financiamento, que tentava utilizar os poderes de veto do Congresso para paralisar as

mudanças curriculares. E Undime e o Consed organizaram seminários estaduais e regionais, facilitando a comunicação entre estados e municípios.

A formação de redes, como o Movimento pela Base Nacional Comum (MpBNC), reuniu especialistas, educadores, ONGs e fundações filantrópicas, facilitando a coordenação de ações e o alinhamento de objetivos. Essas redes criaram um espaço de diálogo e troca de experiências, fortalecendo a atuação das coalizões. Organizações e instituições estrangeiras, como Universidades norte-americanas, trouxeram experiências internacionais que influenciaram a discussão e implementação da BNCC. Para a AERN, a formação e o fortalecimento de redes, como as associações de professores universitários engajados na AERN, facilitaram a troca de informações e a coordenação de ações, garantindo que as demandas da comunidade negra fossem levadas em consideração nos debates sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Quadro 36— Estratégias – 2015 a 2018

Coalizão Pró-Financiamento	Mobilização da opinião pública	Campanhas para aumentar a conscientização sobre a importância para o monitoramento da implementação das metas de financiamento do PNE e para bloquear a pauta da BNCC
	Mobilização política	Mobilização junto parlamentares para o monitoramento da implementação das metas de financiamento do PNE e para bloquear a pauta da BNCC (PL Novo Ensino Médio)
	Formação de redes	Parcerias com ONGs, universidades, e outros atores da sociedade civil para o monitoramento da implementação das metas de financiamento do PNE e para bloquear a pauta da BNCC (Anped, Anfope e Anpae) (PL Novo Ensino Médio)
	Apoio do Legislativo	Mobilização junto ao Congresso para o monitoramento da implementação das metas de financiamento do PNE e para bloquear a pauta da BNCC (PL Novo Ensino Médio)
Coalizão Pró-Gestão	Mobilização da opinião pública	Campanhas para promover a importância da BNCC - Criação de site, artigos e entrevistas
	Mobilização política	Participação em eventos e seminários para debater e promover a BNCC
	Formação de redes	Criação do Movimento pela Base. Parcerias com Consed e Undime, ONGs, institutos de pesquisa para sensibilizar sobre a importância da BNCC e mostrar evidências
	Apoio do Legislativo	Promoção de eventos nacionais e internacionais convidando deputados e senadores para sensibilizar sobre a importância da BNCC e participação em audiências públicas no Congresso
	Apoio de outras Secretarias, Ministérios	Interação direta com o MEC/CNE para elaboração e aprovação da BNCC
	Diálogo - negociação e coordenação	Tentativa de facilitação do diálogo entre diferentes atores para alcançar consensos sobre políticas de gestão educacional
Atores AERN	Diálogo - negociação e coordenação	Promoção da inclusão de conteúdos da AERN na BNCC
	Formação de redes	Articulação de servidores do MEC com atores de Universidades/Neabs e ativistas para a promoção da inclusão de conteúdos da AERN na BNCC

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.4.4 Aprendizagem e/ou Acordos Negociados

No período de 2015 a 2018, a elaboração e a implementação da BNCC evidenciaram a celeridade nos diálogos e negociações dentro e fora do MEC, uma vez que o período foi identificado como janela de oportunidades para sua formulação e formalização. As negociações envolveram intensos debates entre diversos grupos, incluindo acadêmicos, representantes governamentais e organizações da sociedade civil, tanto intra como inter coalizões. As adaptações curriculares estaduais e municipais às diretrizes gerais da BNCC representaram um dos principais pontos de negociação, frequentemente resultando em compromissos que buscavam equilibrar demandas por base curricular comum com a flexibilidade para atender às diversidades regionais.

A inclusão da AERN na BNCC, embora essencial, revelou-se desafiadora, em grande parte devido à ausência de um envolvimento participativo formalizado. No início do desenvolvimento da BNCC, em 2015, questões relativas à educação indígena e à necessidade de sistemas específicos foram levantadas, evidenciando a falta de representação técnica adequada nas discussões iniciais. Por exemplo, figuras importantes como a professora Petronilha Gonçalves, da UFSCar, que representava a Secadi, destacaram a importância da inclusão técnica, mas a participação da Secadi foi rapidamente reduzida após as primeiras reuniões.

As discussões para elaborar a BNCC foram detalhadas e complexas, com uma necessidade de revisão minuciosa para garantir a adequação dos conteúdos para diferentes faixas etárias. A mobilização de professores universitários e servidores do MEC foi crucial para levar essas discussões aos âmbitos nacional e estadual, apesar das dificuldades encontradas.

A diversidade de visões entre os atores envolvidos complexificou mais o processo. O processo da BNCC trouxe aprendizagens importantes sobre o processo de articulação da AERN nas políticas da educação básica, reconhecendo a importância de adaptar os currículos para refletir a diversidade cultural e étnica do Brasil. Também evidenciou a complexidade de equilibrar a unificação curricular com a flexibilidade necessária para atender às diversidades locais.

Por outro lado, em relação à AERN, especificamente, todos os entrevistados relataram que houve, sem dúvida, um processo de aprendizagem no MEC depois de 2003. Os relatos confluíram que, inicialmente, muitos não compreendiam o conceito de educação

racial e a questão do eurocentrismo como um problema. O MEC passou, então, por uma significativa curva de aprendizado.

Para exemplificar, foi relatada uma situação, nos anos 90, após uma reunião na Secretaria Executiva no MEC, em que a servidora teria saído da sala, mas ainda foi possível escutar o seguinte comentário, por homens brancos: "É preparada, né? Inteligente, pena que é negra." Outra situação era a de não reconhecimento de uma diretora, servidora negra. O relato se refere à quando procuravam a diretora. Ao encontrá-la na porta, recepcionando para reunião, não associavam a servidora ao cargo de diretora e insistiam em falar com a diretora e não com a pessoa presente. Portanto, as mudanças de percepção e atitude dentro do MEC foram identificadas como reais, trazendo uma nova dinâmica e representando um avanço importante para a agenda no órgão, entre 2003 e 2018.

Segundo o Entrevistado 6, "Houve com certeza aprendizagem no MEC. As pessoas não entendiam essa ideia de educação racial, essa ideia de eurocentrismo como um problema. Eu acho que o MEC aprendeu muito".

Quadro 37 — Estrutura Interna – 2015 a 2018 - Categorias

Coalizão Pró-Financiamento	Minoritária
2015-2018	Foco no monitoramento da implementação do PNE e do CAQ
Coalizão Pró-Gestão	Dominante
2015-2018	Foco na formulação e aprovação da BNCC e na gestão eficiente dos recursos educacionais
Atores AERN	
2015-2018	Foco na manutenção da AERN na Secadi e entrada na BNCC
Empreendedores de Políticas	
2015-2018	Fundação Lemann
2015-2018	AERN Servidores do MEC e os atores das universidades (ABPN/NEABs)
Mediadores de políticas públicas	
2015-2018	Maria Helena Castro
2015-2018	AERN Servidores do MEC

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 38 — Estrutura Interna – 2015 a 2018 - Eventos

Acontecimentos Internos	
2015	Campanha preenchimento raça/cor no censo escolar - INEP
2015	Primeira versão BNCC – consulta pública
2016	Segunda versão BNCC – SEB/CNE e regiões
2017	Terceira versão BNCC – SEB/CNE Aprovação da BNCC para a Educação Infantil e Ensino Fundamental pelo CNE Aprovação Lei Novo Ensino Médio - Lei 13.415
2018	Conae Aprovação da BNCC para o Ensino Médio pelo CNE
2015-2018	Inclusão da AERN na BNCC

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.4.5 Síntese dos Mecanismos Causais

As mudanças na AERN entre 2015 e 2018 foram impulsionadas por diversos mecanismos causais e relações entre variáveis independentes intervenientes, articulados principalmente em torno da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como mudança central. Analisando os atores, crenças/coalizões, recursos e estratégias, além dos eventos externos, é possível identificar como essas variáveis influenciaram a implementação da AERN.

Eventos externos desempenharam papéis significativos nas mudanças observadas. A instabilidade política que resultou no impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, e a subsequente transição de governo para Michel Temer, a crise econômica com seu impacto no orçamento e as reformas institucionais, como a extinção da Seppir como secretaria com status de ministério, influenciaram diretamente a continuidade das políticas educacionais. Os recursos disponíveis durante este período foram impactados pelo contingenciamento orçamentário e pela PEC 55/2016 (Lei do Teto de Gastos).

Entretanto, esse cenário de eventos externos significou uma janela de oportunidades para a Coalizão Pró-Gestão viabilizar sua agenda de mudanças. Os eventos internos, como consequência, passaram a se dar no maior distanciamento e acirramento de conflitos entre as coalizões do subsistema, refletidos na formulação da BNCC, sobre o conteúdo e a abordagem da Base, com debates intensos sobre a ‘centralização do currículo e a autonomia das escolas’.

A Coalizão dominante, liderada nesse período pela Fundação Lemann, deu enfoque à elaboração e aprovação da BNCC, defendendo um currículo nacional unificado e eficiente. A BNCC, destacada na agenda do PNE, foi impulsionada durante esse período conturbado,

apesar das dificuldades econômicas e políticas. A participação ativa de universidades, ONGs e entidades como a Fundação Lemann, Consed e Undime, além de mobilizações políticas e consultas públicas, foram fundamentais no processo. A Fundação Lemann foi um importante empreendedor de políticas, organizando seminários e promovendo a BNCC. Maria Helena Castro, na Secretaria Executiva do MEC, também desempenhou um papel chave na aprovação da BNCC. Em relação a AERN, as discussões iniciais sobre a BNCC revelaram uma diversidade de visões entre os atores envolvidos. Alguns defendiam uma organização da BNCC direcionada a áreas específicas, como linguagens e matemática, enquanto outros defendiam conteúdos transversais e diversos. Havia também uma perspectiva culturalista, que via as diversidades como elementos estruturantes de um novo paradigma escolar e, portanto, era *a priori*, contra a BNCC.

A Coalizão Pró-Financiamento, representada por organizações como a CNDE, com destaque no período para a atuação da Anped, priorizava o financiamento educacional adequado e a autonomia descentralizada de uma base curricular, resistindo à BNCC, por meio da tramitação legal do Novo Ensino Médio. A Coalizão defendia a ideia de que antes de discutir uma base curricular comum, era fundamental resolver questões estruturais relacionadas ao financiamento da educação. A Anped, em particular, representou um papel significativo, argumentando que a BNCC, ao centralizar o currículo, comprometia a autonomia das escolas e professores e não considerava adequadamente as diversidades regionais e locais. Suas estratégias concentraram-se na mobilização, *advocacy* e resistência às propostas da BNCC.

As estratégias adotadas para promover ou resistir às mudanças incluíram a mobilização da opinião pública através de campanhas midiáticas, seminários e eventos; a mobilização política com atuação junto ao Congresso Nacional e participação em audiências públicas; a formação de redes através de parcerias com ONGs, universidades, Consed e Undime; e o diálogo e negociação para revisar e ajustar as versões da BNCC.

7.4.6 Visões Divergentes Atores AERN

A elaboração da Base evidenciou as visões divergentes entre os atores da AERN. Essas divergências refletiram a complexidade e a pluralidade de perspectivas sobre como melhor abordar a inclusão da diversidade étnico-racial no currículo nacional.

Visão Culturalista Estruturante

Um grupo de atores dentro da AERN, com uma visão culturalista mais acentuada, acreditava que a AERN deveria ser a estrutura central de um novo paradigma escolar e

educacional. Para esses atores, a educação étnico-racial não deveria ser apenas um tema transversal ou um complemento, mas, sim, uma base estruturante de todo o currículo escolar. Eles defendiam que a BNCC precisava incorporar profundamente os conteúdos e perspectivas afro-brasileiras e indígenas em todas as disciplinas e áreas de conhecimento, para garantir uma educação verdadeiramente inclusiva e transformadora.

Outro grupo dentro da AERN defendia que os conteúdos étnico-raciais deveriam ser incluídos de forma transversal no currículo, integrando-se às áreas tradicionais de conhecimento, como Linguagens, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza. Esses atores acreditavam que a transversalidade permitiria uma abordagem mais integrada e menos fragmentada, garantindo que todos os estudantes, independentemente de suas áreas de estudo, tivessem acesso a uma educação que valoriza a diversidade étnico-racial. Eles enfocavam competências e habilidades que incluíssem a valorização da diversidade cultural e a promoção da igualdade racial.

Uma terceira visão entre os atores da AERN argumentava que o foco deveria ser em conteúdos diversos e específicos, sem uma divisão rígida por disciplinas. Para esses atores, a educação étnico-racial deveria ser abordada através de conteúdos específicos que destacassem a história, a cultura e as contribuições das populações afro-brasileiras e indígenas, sem necessariamente estar vinculado a uma área disciplinar específica. Eles acreditavam que essa abordagem permitiria uma valorização mais detalhada e aprofundada dos temas étnico-raciais, atendendo às especificidades culturais e históricas de diferentes grupos.

Essas visões divergentes se manifestaram claramente durante as discussões e negociações sobre a BNCC. As tentativas de correção das contribuições da AERN na BNCC foram frequentes, com os servidores e representantes tentando garantir que os conteúdos étnico-raciais fossem adequadamente incluídos nas diferentes versões do documento. A inclusão da cultura negra na educação infantil, por exemplo, não foi mencionada na primeira versão da BNCC, sendo necessário que os representantes da AERN apresentassem propostas específicas para sua inclusão. Para superar essas dificuldades, foram realizadas mobilizações políticas e articulações regionais, especialmente por meio do envolvimento de professores universitários, representantes de movimentos sociais e técnicos do MEC, que participaram de seminários regionais e consultas públicas para discutir a BNCC.

Em resumo, as visões divergentes entre os atores da AERN em relação à BNCC refletiram diferentes abordagens sobre como melhor integrar a diversidade étnico-racial no currículo nacional. A inclusão da AERN foi também desafiadora devido à falta de canais

participativos amplos, exigindo negociações e intervenções específicas visando representatividade e a adequação dos conteúdos educacionais.

7.5 DINÂMICA DAS AGENDAS -2019 A 2022 - EXTINÇÃO DA SECADI

7.5.1 Estrutura Externa

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estruturas externas que influenciaram a AERN na educação básica entre 2019 e 2022. Serão analisadas as influências da coalizão político-partidária do governo Bolsonaro e seu quadro político institucional, bem como a atuação de outros subsistemas e organismos internacionais.

7.5.1.1 Coalizão Político-Partidária

O governo de Jair Bolsonaro, que durou de 2019 a 2022, foi marcado por políticas denominadas ‘conservadoras nos costumes e neoliberais na economia’. Eleito com 55% dos votos válidos, Bolsonaro iniciou seu governo com uma equipe de ministros composta majoritariamente por militares e aliados com políticas internacionais de direita populista. Entre as principais características de sua administração estavam políticas a favor do porte de armas, e revisão das políticas culturais, científicas e educacionais, além de ambientais. Durante seu mandato, Bolsonaro deu continuidade à desburocratização e à modernização digital do sistema público, com a criação da plataforma gov.br e a Lei do Governo Digital. Também sancionou a Lei da Liberdade Econômica e implementou o Novo Marco do Saneamento. Contudo, sua administração enfrentou uma série de críticas, incluindo ataques às instituições democráticas e a disseminação de notícias falsas.

A resposta do governo à pandemia de COVID-19 foi amplamente criticada por ser considerada negacionista e ineficaz, com Bolsonaro minimizando a gravidade da doença, defendendo tratamentos sem eficácia comprovada e desestimulando medidas preventivas como o uso de máscaras e vacinação. No campo econômico, o governo teve um crescimento médio do PIB de cerca de 1,5% ao ano, mas enfrentou aumento da inflação, da fome e da precarização do trabalho, além de quedas na renda *per capita* e aumento da desigualdade e pobreza. Bolsonaro não conseguiu se reeleger, sendo derrotado por Lula nas eleições de 2022. Após deixar o cargo, foi investigado por suspeitas de tentativa de golpe de Estado e outros possíveis crimes, e em junho de 2023 foi declarado inelegível por abuso de poder político.

7.5.1.2 *Quadro Político-Institucional*

No MEC, o Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019⁶⁹, trouxe alterações significativas na estrutura, resultando na extinção da Secadi e da Sase e criando a Secretaria de Alfabetização e a Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp). Com a reestruturação do MEC, ações da Secadi passam a se dividir entre as duas novas secretarias. As principais ações do MEC se concentraram em programas de conectividade, infraestrutura escolar e políticas de alfabetização nesse período.

Na SEB houve reformulação da Diretoria de Educação integral, a criação de nova Diretoria e a ampliação das atribuições relacionadas à formação docente. A Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Básica coordenava a formulação de políticas e a implementação da BNCC. A Diretoria de Formação Docente e Valorização de Profissionais da Educação desenvolvia políticas de formação dos profissionais da educação. A Diretoria de Articulação e Apoio às Redes de Educação Básica fortalecia o apoio aos gestores, focada na modernização de estruturas, avaliação de materiais didáticos e promoção do uso de tecnologias na prática pedagógica. E foi criada a Diretoria de Políticas para Escolas Cívico-Militares, com o objetivo de formular e monitorar políticas e programas para escolas cívico-militares, promovendo um modelo educacional baseado nos padrões dos colégios militares, em cooperação com os entes federativos e entidades públicas e privadas.

A Secadi, por sua vez, foi substituída pela Semesp. A Secretaria era composta por três diretorias principais. A Diretoria de Educação Especial mantinha, como competência, planejar e coordenar, em parceria com sistemas de ensino, a implementação da Política Nacional de Educação Especial, mas agora com foco no atendimento educacional especializado. Além disso, tinha como funções desenvolver ações de formação continuada para profissionais da educação especial e assegurar a acessibilidade nos ambientes escolares, visando à participação e aprendizagem dos alunos em igualdade de condições. Entretanto, foi criada outra diretoria voltada para a educação especial, a Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos, somente para planejar e coordenar políticas públicas destinadas à educação bilíngue de surdos, surdo-cegos e deficientes auditivos. A diretriz era

⁶⁹ BRASIL. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Revogado pelo Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.

pautada por considerar a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como primeira língua e a Língua Portuguesa escrita como segunda. As ações estariam focalizadas em fomentar a criação de escolas bilíngues de surdos, apoiar os centros de atendimento educacional especializado e promover a formação de profissionais da educação bilíngue, assegurando o desenvolvimento linguístico e cognitivo dos estudantes.

Por fim, a também recém-criada **Diretoria de Modalidades Especializadas de Educação e Tradições Culturais Brasileiras** tinha como objetivo planejar e coordenar ações e políticas educacionais para populações do campo, povos indígenas, remanescentes de quilombos e ‘comunidades tradicionais’. As ações visavam a implementação das diretrizes nacionais de educação para essas populações, a partir do foco em gestão escolar, formação de professores e desenvolvimento de materiais didáticos específicos. Além disso, propunha ações focando nos conceitos de diversidade enquanto ‘tradições culturais brasileiras’, como parte do processo educativo.

Do período analisado na pesquisa, o maior contraste, do ponto de vista da estrutura político institucional do MEC ocorreu no período de 2019 a 2022. A extinção e criação de novas secretarias, com a mudança completa em relação a finalidades da educação aparecem como reflexo da nova Coalizão Político-Partidária no poder.

O Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do MEC para 2020-2023 definiu objetivos como: melhorar a qualidade da educação básica, gerar evidências sobre a educação brasileira e apoiar a formação de professores. Programas como o Pecim, PDDE e o Programa de Inovação Educação Conectada visaram aprimorar a gestão educacional e administrativa das escolas, fornecer recursos diretamente às escolas públicas e promover o uso pedagógico de tecnologias digitais. A Política Nacional de Alfabetização e o Programa Conta pra Mim foram lançados para melhorar a alfabetização e estimular a leitura em família. A pandemia de Covid-19, em 2020, trouxe novos desafios, levando o MEC a adotar medidas, incluindo currículos flexibilizados, protocolos de biossegurança e cursos online para formação de professores.

Na análise do orçamento global para a educação básica, o MEC foi alvo frequente de bloqueios e cortes desde 2019. Por exemplo, na Lei Orçamentária de 2022, foram vetados R\$ 739,9 milhões do orçamento do Ministério da Educação, o que representa 23,2% do valor total. Essa redução teve impacto direto em diversas ações e programas da educação básica. É relevante destacar que essa diminuição do orçamento ocorreu em um contexto de severas críticas em relação às prioridades estabelecidas pelo governo na alocação dos recursos

públicos, inclusive com emendas de relatoria marcadas pela falta de transparência e pelo aumento do fundo eleitoral (Câmara dos Deputados, 2019, 2021, 2022).

7.5.1.3 Organismos Internacionais e Outros Subsistemas

Do ponto de vista internacional, a Unesco continuou com a agenda de colaboração junto ao país, mas sem espaço de agenda no MEC, o mesmo com a Unicef. Já a secretaria de igualdade racial continuou suas atividades, agora sob a administração do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), sob gestão de Damares Alves, sem interação direta entre as áreas específicas. Em novembro de 2019, os ministros Abraham Weintraub e Damares Alves assinaram um protocolo interministerial para promover a cultura de paz nas escolas brasileiras (Protocolo Interministerial, 2019).

O acordo visava combater a violência e o bullying, assegurando um ambiente escolar de respeito mútuo entre alunos e professores, com foco na ‘integridade física, sexual, psicológica e moral’ dos estudantes. O protocolo também estimulava a participação ativa das famílias na educação, buscando uma interação maior entre pais, mães e o ambiente escolar. Os estudantes receberiam orientações sobre como proceder em casos de insegurança, junto ao material didático de 2020, e uma cartilha sobre os direitos dos alunos seria enviada às famílias. Além disso, seriam disponibilizados para essa finalidade os canais de atendimento dos dois ministérios, como Ouvidoria e Disque 100.

O protocolo previa os seguintes direitos dos estudantes: não sofrer intimidação (bullying), ter um ensino baseado na liberdade de aprender, ensinar e pesquisar, com pluralismo de ideias, não ser prejudicado por crenças e convicções, não ser submetido a publicidade na escola, ter liberdade religiosa e manter suas próprias crenças e convicções, desde que não incitassem à violência.

Outro Ministério presente nesse período foi o da Defesa, por meio das escolas cívico militares e do Programa Forças no Esporte (Profesp), desenvolvido pelo Ministério da Defesa com apoio da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com foco no atendimento de crianças, adolescentes e jovens de 6 a 18 anos em situação de vulnerabilidade social, oferecendo infraestrutura e logística das organizações militares.. O Programa, criado em 2003, como vertente do Programa Segundo Tempo, promovia atividades esportivas e sociais no contraturno escolar, visando a redução de riscos sociais e o fortalecimento da cidadania. Nesse período foi priorizado como política esportiva na educação básica. Dentre os parceiros, além do MEC, estavam o Ministério da Cidadania e o MMFDH. Em 2019, foi

ampliado para atender 40 mil beneficiários em todo o Brasil, incluindo comunidades indígenas (Ministra anuncia ampliação, 2019).

O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi caracterizado por uma política conservadora nos costumes e neoliberal na economia, com uma equipe de ministros composta majoritariamente por militares e aliados de direita populista. Seu governo enfrentou críticas por ataques às instituições democráticas, disseminação de notícias falsas e uma resposta negacionista à pandemia de COVID-19. No campo econômico, a administração enfrentou crescimento modesto do PIB, aumento da inflação e da desigualdade social. No MEC, o Decreto nº 9.665 reestruturou a pasta, extinguindo a Secadi e criando secretarias focadas em alfabetização e modalidades especializadas. A instabilidade política e cortes orçamentários dificultaram a implementação de políticas educacionais e de diversidade étnico-racial, evidenciando um contraste significativo com períodos anteriores. Além disso, houve uma limitada interação com organismos internacionais como Unesco e Unicef. Os subsistemas militar, por meio do Ministério da Defesa e o MMFDH passam a ter maior interação com o MEC.

Quadro 39— Estrutura Externa – 2019 a 2022 - Categorias

Coalizão Político-Partidária	Jair Bolsonaro – PL – Sistema Político Fechado
Ministros MEC	
2019	Ricardo Vélez Rodríguez
2019	Abraham Weintraub
2020	Carlos Decotelli
2020-2022	Milton Ribeiro
2022	Victor Godoy
Quadro Político Institucional	Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019: Extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi); Extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); Criação da Secretaria de Alfabetização; Criação da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp); Reformulação da Secretaria de Educação Básica (SEB)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 40 — Estrutura Externa – 2019 a 2022 - Eventos

Organismos Internacionais	Ausência de interação direta com o MEC
Outros Subistemas	Ministério da Defesa e MMFDH
Acontecimentos Externos	
2019	Criação da Comissão Externa de Educação da Câmara dos Deputados -
2019	Demissão de Ricardo Vélez Rodríguez
2020	Início da pandemia da Covid-19
2020	Saída de Abraham Weintraub
2022	Exoneração de Milton Ribeiro

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.5.2 Estrutura Interna

Essa subseção identifica e analisa os principais eventos e estrutura interna que influenciaram a AERN na educação básica entre os anos 2019 e 2022. Serão analisadas a presença e papéis dos grupos e/ou coalizões predominantes, empreendedores de ideias, mediadores de políticas públicas e estratégias utilizadas.

7.5.2.1 SEB e Secadi no Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)

Durante o governo de Jair Bolsonaro, houve cinco ministros da Educação. Ricardo Vélez Rodríguez (janeiro de 2019 a abril de 2019), filósofo e professor colombiano naturalizado brasileiro, foi o primeiro ministro da Educação do governo Bolsonaro. Sua gestão foi marcada por declarações polêmicas e falta de políticas claras. Ele foi demitido após três meses no cargo devido a controvérsias e pressões políticas. Em seguida, assume Abraham Weintraub, economista. Ele adotou um discurso agressivo contra universidades públicas e professores, promoveu cortes de verbas na educação e teve uma gestão conflituosa com diversos setores da sociedade. Deixou o cargo em meio a investigações e críticas por sua postura conflitiva. Em julho de 2020, Carlos Alberto Decotelli, economista e ex-presidente do FNDE, foi nomeado ministro. Sua nomeação foi marcada por controvérsias sobre inconsistências em seu currículo, e ele renunciou cinco dias após sua nomeação.

Em seguida, assume Milton Ribeiro (julho de 2020 a março de 2022), pastor presbiteriano e advogado, que enfoca de maneira mais incisiva pautas conservadoras e buscou, durante sua gestão, a promoção de valores religiosos. Ele se envolveu em escândalos de corrupção e acabou sendo exonerado em março de 2022. Assume, então, Victor Godoy Veiga (abril de 2022 a dezembro de 2022), servidor de carreira federal (auditor federal de

finanças e controle), atuando em um período curto e de transição, tendo a gestão marcada pela continuidade das políticas do ministro anterior até o final do mandato de Bolsonaro.

No Inep, entre 2019 e 2022, também foram feitas nomeações de sucessivas lideranças sem relação tanto com a agenda educacional quanto com estudos e pesquisas, incluindo um delegado da Polícia Federal, um ex-diretor do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), um consultor dos Correios, um servidor de carreira de Analista de Comércio Exterior e um gestor administrativo em uma instituição privada de ensino superior. Quatro dirigentes ocuparam o cargo em apenas três anos e meio.

Para efeito de comparação, durante o período de 2011 a 2018, ou seja, em sete anos, o Inep teve apenas cinco presidentes no total. Na Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), responsável por avaliações, como o Enem, que garante o acesso às universidades públicas, e o Saeb, foram nomeados sete diretores no período, incluindo: um general do exército, um apresentador de programa de TV sobre segurança, um coronel da aeronáutica e funcionário da Agência Espacial Brasileira. Na Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED) foram cinco diretores nomeados em três anos e meio, a maioria sem experiência anterior em educação ou formação na área, tendo trabalhado pela primeira vez com política educacional na própria (Ximenes; Lindquist, 2022).

Nesse período foi identificada a formação de uma provável nova coalizão no subsistema de educação básica, denominada ‘Coalizão Familista Padronizada’, conforme descrição na Seção sobre Atores, Crenças e Coalizões. Durante o governo Bolsonaro, com a ocupação dos espaços na estrutura político institucional do MEC, diversos atores da sociedade civil, além de militares, passaram a compartilhar, com interlocuções mais densas, crenças em comum: mito da democracia racial; atribuição à família de papel central na sociedade e na educação baseados no conceito de ‘direito natural dos pais’ como sinônimo de liberdade. Ainda, compartilhavam da crença de que o principal problema da educação é a gestão e que ela deve ser voltada para o mercado de trabalho. Priorizavam como soluções para a educação básica a punição de professores que estariam extrapolando suas funções escolares, ao discutirem questões que envolviam os direitos humanos e dimensões sociopolíticas da sociedade. Na agenda de equidade, os referenciamentos específicos apenas focavam em situações de pobreza e deficiência, desenvolvendo a narrativa de que os temas da agenda da diversidade era uma ‘imposição ideológica’.

Entrevistados relataram ter saído do Ministério da Educação nos primeiros meses do novo governo:

Não achei que teria como discutir qualquer coisa de relações étnico raciais. Foi retirado meu cargo, um outro grupo me chamou para uma consultoria. ...tudo o que eu fazia de proposta não ia ser aceito. Diziam 'Porque nós não temos problemas, essa diferenciação entre as pessoas, vocês é que enxergam, vivemos em uma democracia racial.' [...] Quando eu vejo uma senadora dizer que a lei 10.639 veio pra colocar o candôblé na escola...a Damares e várias outras coisas que constituem um problema que é nosso. Mas quem retrocedeu mesmo foi o STF com a Resolução 33, que manteve a educação religiosa confessional. Eu estava trabalhando com racismo religioso. Impossível que uma escola pública seja confessional(Entrevistado 6).⁷⁰

A argumentação desse grupo no governo, alguém disse tem que chamar um conselheiro, mas que tem que ter cuidado porque há muitos que são neopentecostais (...) porque independente da religião, um conselheiro não pode participar da discussão sobre racismo religioso? (Entrevistado 6)

Mas a gente teve esse tipo de problema no primeiro mandato do governo lula também. Quem acha que manifestar a religião na esplanada está valorizando a religião, está complicando (Entrevistado 6).

As visões sobre democracia racial e cristianismo são corroboradas em participação do Ministro Weintraub em audiência na Câmara:

Quanto à xenofobia, racismo, veja, eu sou a prova de que não existe isso, porque eu sou a mistura de todos os povos. Eu sou uma mistura de negros, brancos, índios. Eu não reconheço nem xenofobia, nem racismo. Meus avós eram imigrantes por parte de pai. Por parte de mãe, brasileiros desde sempre, morenos, bem escuros. Então, eu realmente não reconheço isso. Eu não andaria com pessoas que falam isso (Ministério da Educação, 2019, p. 25).

Quanto ao respeito às particularidades de cada grupo, somos todos brasileiros. Há quilombolas e índios, e todos eles vão ser respeitados, mas somos todos brasileiros. Nós temos que parar com esse negócio de dividir a sociedade brasileira, a Nação. Nunca tivemos isso, não tem por que começar agora". Eu odeio esse termo, povos indígenas, odeio esse termo... só tem um povo nesse país, é o povo brasileiro. Eles não querem, saiam da retaguarda. Acaba com esse negócio de povos e privilégios (BBC News Brasil, 2020).

Vimos para cá com o objetivo de propor mudanças no país. Portanto, sim, somos um grupo de pessoas que se juntou. E quando digo "nós", não são apenas as pessoas que estão no Governo, mas todos os que apoiaram e se uniram para propor algo novo para o País. Então, nesse aspecto, nós somos contra o sistema, aqueles que estão no topo do País, os grandes grupos que controlavam o Brasil via BNDES, via apoio. Então, sim, nós estamos questionando muitas coisas e vamos continuar questionando mesmo que isso cause desconforto. Bom, parte da minha família era cristã nova, como quase todos os brasileiros. Então, eu não sei o que é que discutir a origem da minha família e as religiões que compunham a minha família. Mas eu me considero muito brasileiro. Leio a Bíblia, o Novo e o Velho Testamento. Sou olavista convicto. Ouço Olavo de Carvalho. Eu leio Olavo de Carvalho. Eu acho que ele tem ideias muito interessantes (Câmara dos Deputados, 2020).

⁷⁰Ver em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=357099>

Alguns entrevistados relataram que o surgimento de um grupo mais organizado e atuante com essas perspectivas tinha raízes anteriores ao governo Bolsonaro, ainda na gestão Temer. Essa estava pautada nas discussões sobre a deficiência e a agenda da ‘educação inclusiva’ versus ‘educação especializada’, liderada por entidades religiosas, nas discussões sobre educação domiciliar, com elaboração de notas técnicas por parte de servidores sobre o assunto ainda em 2017, conforme relato de entrevistado. A discussão sobre a militarização das escolas também estava se tornando relevante, baseada em princípios morais e filosóficos semelhantes, ainda em 2018 (Entrevistado 2; Entrevistado 6).

Na SEB foram mantidas as ações relacionadas à formação inicial e continuada de educadores, além de material didático, alinhados às metas do PNE. Entretanto, considerando a BNCC, aprovada em 2017, as formações de professores para sua implementação somente foram previstas pelo MEC em 2021 e formalizada em 2022. Como consequência, a formação continuada de professores, no acumulado no período até 2021, teria previsto a oferta de apenas 25 mil vagas, o que corresponde a apenas 1,1% do total de professores da Educação Básica. Havia um diagnóstico que a agenda de formação já apresentava redução no público desde 2014, mas foi paralisada em 2019 (Câmara dos Deputados, 2019).

Com relação ao novo ensino médio, havia necessidade de alinhar as avaliações e os processos e as implementações adequadas às orientações da BNCC, mas o diagnóstico foi de extrema desigualdade na implementação entre os municípios do país. Os programas envolveram, até 2022, 4.117 escolas e 2 milhões de estudantes, frente a um total de 20.500 escolas públicas e 6,6 milhões de estudantes do ensino médio, com cronograma publicado apenas no final de 2021 (Câmara dos Deputados, 2019, 2021, 2022). Deve ser considerada, também, como evento externo de influência, a pandemia iniciada em 2020.

Na Semesp, a Diretoria de Modalidades Especializadas de Educação e Tradições Culturais Brasileiras era responsável por planejar e coordenar políticas e ações educacionais voltadas às ‘populações específicas e tradicionais do Brasil’. Essas populações incluíam comunidades do campo, povos indígenas, remanescentes de quilombos, populações itinerantes e outras comunidades tradicionais. As ações abrangiam os mesmos instrumentos vigentes: gestão e infraestrutura das escolas; formação de professores e o desenvolvimento de materiais didáticos específicos para essas modalidades de educação. A Coordenação Geral da AERN havia contratado três consultores para fazer o levantamento, análise e tratamento dos materiais didáticos elaborados desde 2004 para a integração a um repositório nacional, mas esse foi bruscamente interrompido com a extinção da Secadi.

Dessa forma, as pautas de ERER bem como gênero saem da agenda do MEC e somente permanece aquela voltadas para o campo, associados a povos e comunidades tradicionais, notadamente indígenas e quilombolas. A definição da agenda enquanto voltada à valorização das tradições culturais brasileiras, entretanto, se referia mais a uma visão folclorizada dos grupos em contraste com uma visão calcada na equidade e diversidade.

Os recursos foram direcionados apenas para programas como PDDE Campo e PDDE Água, além da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para a Construção de Escolas do campo, indígenas e quilombolas. Entretanto, o PDDE campo não teve despesas pagas nos anos de 2020 e 2021 e os demais recursos para infraestrutura passaram por uma redução significativa, de R\$ 4,1 milhões de reais em 2019 para R\$ 112 mil em 2021. Em relação a materiais didáticos, a última distribuição de livros pelo PNLD Campo, que contemplava as escolas indígenas e quilombolas, havia ocorrido em 2018. Ainda, sobre os programas de formação voltados para a educação do campo, indígena e quilombola, o foco foi apenas para formação de nível superior de indígenas, mas com baixa cobertura e investimento e apenas 3 IFES envolvidas, formando um total de 488 alunos (Brasil, 2019, 2021, 2022).

A articulação e a coordenação entre os atores da coalizão nascente ‘familista padronizada’, do ponto de vista das convicções e dos interesses em matéria de educação, são sustentadas pelo discurso da deputada Beatriz Kicis, do PL:

Temos muitas instituições que são tomadas por militantes de esquerda que querem doutrinar nossas crianças. Por isso, além do ensino domiciliar, sou defensora da escola sem partido, aliás, tenho um projeto que dei entrada no primeiro dia da legislatura e esse projeto está aguardando o início da comissão especial para que possamos avançar com esse projeto tão importante da Escola sem Partido. Porque as crianças que têm a sorte de estudar em casa, de estudar em casa, estão protegidas das garras dos doutrinadores. Mas queremos garantir que as crianças que frequentaram escolas públicas ou privadas também estão livres das garras de outros doutrinadores [...] Portanto, há uma batalha ideológica em curso, uma ideologia que procura usurpar o direito natural dos pais sobre a criação e a educação dos filhos para o Estado. Isto é característico dos regimes totalitários. Nós temos que prestar muita atenção ao que está acontecendo hoje no Brasil e no mundo quando os conservadores se levantam (...) E isso aqui não é mania de perseguição, vai da constatação dos fatos. Nós sabemos. Bastou ver que o presidente Jair Bolsonaro se sentou na cadeira do Planalto, aquelas pessoas que combatem o conservadorismo começaram a colocar suas garras com muito mais violência, com muito mais veemência, porque agora os conservadores estão no poder. (Frente Homeschooling..., 2020)

7.5.2.2 Educação domiciliar

Como marca dos primeiros 100 dias de governo, o ex-presidente Bolsonaro assinou um Projeto de Lei com a proposta de normatização e regulamentação do *homeschooling* no Brasil, a partir da articulação da Associação Nacional de Educação Domiciliar (Aned). Em seguida, este foi convertido no PL nº 1338, de 2022, aprovado na Câmara e, desde então, encontra-se na Comissão de Educação do Senado (Brasil, 2022).

Weintraub havia defendido o *homeschooling* em público, em audiência no Senado em 2019, e o MEC disponibilizou no site do ministério, em 2021, a ‘Cartilha Homeschooling: um Direito Humano’, um documento de 20 páginas que o define como modalidade de ensino e apresenta exemplos de estudantes de outros países que já o adotam tanto no ensino fundamental quanto no médio, sendo representado por aproximadamente 35 mil crianças e adolescentes no Brasil (frente a um universo de 47 milhões de estudantes na educação básica no país). A defesa se baseia na crença do "direito à liberdade individual/familiar" (Lançada cartilha de Educação Domiciliar..., 2021).

7.5.2.3 Escolas Cívico-Militares

Outra tentativa de mudança substantiva foi sinalizada no Decreto que reestruturou o MEC e criou, no Art. 16, a Subsecretaria de Fomento às Ações Cívico-Militares Escolas (Secim), vinculada à SEB. O Programa Nacional das Escolas Cívico Militares foi criado por meio do Decreto nº 10.004, de 2019, sob a gestão do MEC, em parceria com o Ministério da Defesa, sob o conceito de gestão nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa com a participação do corpo docente da escola e apoio dos militares. O objetivo era implantar 216 Escolas Cívico-Militares em todo o país até 2023, sendo 54 por ano, com foco na melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas, com interação junto a colégios militares do Exército, da Polícia e dos Bombeiros Militares.

Em 2020, o Ministério da Educação (MEC) destinou um total de 54 milhões de reais para implementar a gestão de excelência cívico-militar em 54 escolas, o que representa um investimento de 1 milhão de reais por instituição de ensino (Escolas Cívico-Militares serão implantadas..., 2019).

O programa é composto por dois modelos distintos. No primeiro modelo, que envolve a disponibilização de pessoal, o MEC repassou R\$ 28 milhões de reais para o Ministério da Defesa, responsável por custear os pagamentos dos militares da reserva das Forças Armadas no apoio à gestão escolar e educacional. No segundo modelo, R\$ 26 milhões foram repassados às prefeituras, encarregadas de investir em infraestrutura nas unidades

escolares, incluindo a aquisição de material escolar e a realização de pequenas reformas. Militares da reserva das Forças Armadas foram incluídos no programa, além de policiais militares e bombeiros por meio dos governos estaduais e do Distrito Federal (Ministério da Educação, 2022).

De acordo com o MEC, em 2022, foram contempladas 212 escolas, com 1.500 militares envolvidos e a formação continuada de 13 mil profissionais, por meio do Ambiente Virtual de Aprendizagem do MEC (Avamec) e cursos de pós-graduação (Ministério da Educação, 2022).

Por que o ensino militar? O ensino militar tem algumas características. Hoje em dia, percebemos as discussões buscando um lado que não corresponde ao ensino militar. Quais são as principais características do ensino militar? Primeiro, é a valorização dos valores. Todo aquele que estuda numa escola militar aprende, desde pequeno, que os valores fundamentais que permeiam uma sociedade são essenciais para que se tenha o exercício da cidadania, e isso é valorizado. Um aluno que teve sua formação numa escola militar não sai focado, bitolado, não. Ele sai conhecendo toda a realidade do país, mas respeitando muito os valores. Ele sai um cidadão de bem (Câmara dos Deputados, 2019).

Em relação à aparente contradição entre uma agenda ‘conservadora nos costumes e ultraliberal na economia’, processos de agência, no período, evidenciaram o alinhamento entre as duas visões. Houve um aumento na presença da representação das escolas privadas nos debates da educação básica, via Fenep, nas audiências da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Em uma delas, a Fenep ressaltou que o setor privado deve ser visto como um parceiro na educação, apresentando dados, demonstrando a importância do setor, como o número de estudantes atendidos e os empregos gerados, destacando a desoneração do Estado em mais de 200 bilhões de reais anuais. A Fenep solicitava maior inclusão do segmento privado no diálogo e no processo de decisão do SNE, ressaltando que a educação deve ser vista como um esforço coletivo que inclui todos os atores envolvidos, públicos e privados.

Em outra audiência, o presidente da Fenep destacou que o ensino privado atende a 18% dos alunos da educação básica e 78% dos alunos do ensino superior no Brasil, representando 1,65% do PIB nacional. A Fenep argumentou que a educação precisa ser tratada como política de Estado, independentemente de qual governo esteja no poder, para garantir continuidade e qualidade. A Federação apresentou dados comparativos do desempenho de alunos de escolas privadas e públicas no Pisa, demonstrando que as escolas privadas têm um desempenho significativamente melhor. Ainda, ressaltou que a escola privada não é apenas para alunos ricos, mas atende a um grande contingente de alunos das

classes C e D, e ofereceu a colaboração das escolas privadas para melhorar a educação pública.

Por fim, quando da participação em audiência pública na Comissão de Educação, o então Ministro da Economia defendeu a agenda de vouchers para a educação básica

Gostaríamos de dar um voucher, para justamente atender aos mais frágeis. Eu sei que há, é claro, uma inclinação para ajudar também as creches públicas (...) quando nós fizemos essas escolas, esses investimentos privados, foi justamente pensando na criação do voucher. Se o jovem de uma família de baixa renda não tiver recursos, ele pode entrar(...) Não só fui um produto da educação pública, mas também, nos últimos 10, 15, 20 anos, ajudei bastante a criar redes educacionais no Brasil - aí já no setor privado. Eu estava no setor privado e ajudei a criar redes educacionais no setor privado (...) E eu justamente criei um instituto que cobrava caro dos mais ricos. Agora, daria voucher para os mais pobres. Quem quiser estudar em uma escola de qualidade recebe um voucher e vai estudar lá. (Câmara dos Deputados, 2021).

7.5.3 Empreendedores de Políticas Públicas

No período, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, adotou discursos agressivos contra universidades públicas e promoveu políticas incluindo a defesa do *homeschooling* e das escolas cívico-militares. A deputada Beatriz Kicis (PL-DF) desempenhou papel crucial ao articular e defender projetos de lei que alinharam a agenda educacional com as crenças e interesses da coalizão conservadora. Esses atores contribuíram para a implementação de políticas e programas que refletiam suas visões e objetivos ideológicos.

7.5.4 Coalizões no Congresso

Em 2021 uma mudança significativa identificada foi a incorporação da AERN ao novo Fundeb através do Decreto nº10.656, que regulamentava a Lei nº 14.113, como consequência da constitucionalização do Fundo⁷¹. De acordo com o Art. 5º da lei, ‘a complementação da União será de, no mínimo, 23% do total de recursos dos Fundos estaduais e do Distrito Federal’. Parte dessa complementação, especificamente 2,5 pontos percentuais (complementação-VAAR), é destinada às redes de ensino que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão, evolução em indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades sociais e raciais (Brasil, 2020).

⁷¹Ver mais em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10656.htm

A metodologia de cálculo desses indicadores considera o nível e o avanço dos resultados dos estudantes nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação e pela medida de equidade de aprendizagem; as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal; e as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial, captando a evasão nos ensinos fundamental e médio. A medida de equidade de aprendizagem considera a escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais; a proporção de estudantes com resultados de aprendizagem abaixo do nível adequado, com maior peso para estudantes com resultados mais distantes do nível adequado; e as **desigualdades de resultados entre diferentes grupos de nível socioeconômico e raça**, além de estudantes com deficiência. Entretanto, não houve fôlego para o rastreamento desse processo no âmbito da presente pesquisa. Aqui há uma clara indução de implementação concreta da Meta 8, do PNE aprovado em 2014, relacionado à diminuição das desigualdades escolares entre negros e não negros.

Portanto, em contraste com as decisões no Poder Executivo, houve avanços no Poder Legislativo, com a incorporação da AERN ao novo Fundeb através do Decreto nº10.656, que condicionou parte dos recursos à melhoria da gestão e redução das desigualdades sociais e raciais. Esses eventos ilustram um período de intenso contraste, com uma coalizão nascente dominante atuando fortemente via poder executivo e as duas coalizões maduras atuando fortemente via poder legislativo.

Quadro 41— Estratégias – 2019 a 2022

Coalizão Familista Padronizada	Mobilização da opinião pública	<i>Advocacy</i> para a regulamentação do homeschooling e a implementação das escolas cívico-militares
	Mobilização política	Participação ativa na elaboração e defesa de políticas conservadoras no Congresso Nacional junto aos parlamentares conservadores
	Formação de redes	Estabelecimento de parcerias com militares, organizações religiosas e setores conservadores da sociedade civil e setor privado
	Apoio do Legislativo	Apoio para a aprovação de políticas educacionais alinhadas com a agenda conservadora
	Pressão	<i>Advocacy</i> robusta para garantir a implementação das políticas conservadoras
Coalizão Pró-Financiamento	Mobilização da opinião pública	Entrevistas e lives para mobilização sobre o Novo Fundeb e reações a Coalizão Familista Padronizada
	Mobilização política/Apoio do Legislativo	Mobilização junto ao Congresso sobre o Novo Fundeb e reações a Coalizão Familista Padronizada
	Fortalecimento de redes	Estabelecimento de parcerias com universidades e organizações da sociedade civil para reações a Coalizão Familista Padronizada
Coalizão Pró-Gestão	Mobilização da opinião pública	Entrevistas e lives nos principais veículos de comunicação para mobilização sobre a pandemia/escolas, Novo Fundeb e reações a Coalizão Familista Padronizada
	Mobilização política	Mobilização junto ao Congresso sobre o Novo Fundeb e reações a Coalizão Familista Padronizada
	Fortalecimento de redes	Parcerias com ONGs, universidades e institutos de pesquisa sobre a pandemia/escolas, Novo Fundeb e reações a Coalizão Familista Padronizada
	Apoio do Legislativo	Forte mobilização junto ao Congresso sobre a pandemia/escolas, Novo Fundeb e reações a Coalizão Familista Padronizada
	Apoio internacional	Parceria com OCDE sobre a educação básica no contexto da pandemia e desdobramentos
	Apoio de outras Secretarias, Ministérios	Interação direta com o CNE sobre a pandemia/escolas e reações a Coalizão Familista Padronizada
Atores AERN	Fortalecimento de redes	Articulação da ABPN (atores de Universidades/Neabs) sobre a pandemia/escolas e reações a Coalizão Familista Padronizada

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.5.5 Aprendizagem e/ou acordos Negociados

Durante o governo Bolsonaro, a gestão educacional foi marcada por mudanças realizadas a partir de fechamento do sistema político no Poder Executivo. A pandemia de COVID-19 trouxe desafios significativos, levando a medidas como currículos flexibilizados e cursos online para formação de professores. A partir desses eventos externos, a coalizão

nascente, ‘Famalista Padronizada’, promoveu valores tradicionais neoconservadores, minimizando discussões sobre diversidade e inclusão.

A gestão educacional foi marcada por estratégias de mobilização da opinião pública, formação de redes conservadoras e intensa mobilização política, incluindo a articulação com deputados e senadores para aprovar legislações como a regulamentação do *homeschooling* e a implementação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Houve tentativas de coordenação e negociação interna, embora frequentemente descoordenadas e conflitantes, com apoio de outras secretarias e ministérios, como o Ministério da Defesa. A pressão sobre órgãos educacionais resultou em mudanças nas diretrizes e cortes significativos, enquanto a defesa de uma agenda conservadora prevaleceu nas ações e discursos públicos, promovendo valores conservadores e minimizando discussões sobre diversidade e inclusão.

Quadro 42 - Estrutura Interna – 2019 a 2022 - Categorias

Coalizão Famalista Padronizada	Nascente. Foco em valores tradicionais, defesa do <i>homeschooling</i> , implementação de escolas cívico-militares
Coalizão Pró-Financiamento	Foco na aprovação do novo Fundeb e reações a Coalizão Famalista Padronizada
Coalizão Pró-Gestão	Foco na aprovação do novo Fundeb e reações a Coalizão Famalista Padronizada
Empreendedores de Políticas	Abraham Weintraub, Beatriz Kicis

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 43- Estrutura Interna – 2019 a 2022 - Eventos

Acontecimentos Internos	
2019	Extinção da Secadi. Criação da Semesp
2019	Cartilha Homeschooling: um Direito Humano
2019	Decreto 10.004 - Programa Nacional das Escolas Cívico Militares
2020	Início da pandemia da Covid-19
2020	Aprovação do Novo Fundeb - Emenda Constitucional 108/2020
2022	Conae
2022	PL nº 1338 - Educação domiciliar

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

7.5.6 Síntese dos Mecanismos Causais

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), diversas mudanças significativas ocorreram no campo da educação, particularmente com a extinção da Secadi. O governo foi caracterizado por uma Coalizão Político-Partidária neoconservadora e uma administração

composta majoritariamente por militares e aliados de direita populista. O Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019, trouxe uma reformulação completa no MEC, com a extinção da Secadi e a criação de novas secretarias focadas em alfabetização e modalidades especializadas de educação. Essa reestruturação reflete a crença da coalizão no poder em um sistema educacional voltado para valores tradicionais e conservadores, com menor ênfase em diversidade e inclusão.

A colaboração internacional foi desconsiderada, enquanto outros órgãos, como o MMFDF, assumiram algumas das funções anteriormente desempenhadas pela Secadi. O Ministério da Defesa também desempenhou um papel importante com a implementação das escolas cívico-militares. A pandemia de COVID-19 foi um evento externo crítico que impactou a educação, levando a medidas como currículos flexibilizados e formação de professores online. Internamente, a criação da Comissão Externa de Educação da Câmara dos Deputados e a demissão de sucessivos ministros da Educação refletiram a instabilidade e as mudanças frequentes na gestão educacional.

Internamente, a coalizão nascente, denominada "Coalizão Familista Padronizada," orientou-se a partir de valores conservadores, defendendo a educação domiciliar (*homeschooling*) e a implementação de escolas cívico-militares. A defesa dessas políticas baseava-se na crença de que a família deveria desempenhar um papel central na educação, com um enfoque em valores conservadores e disciplina militar. A deputada Beatriz Kicis e o ministro Abraham Weintraub, bem como Milton Ribeiro, foram figuras-chave nessa coalizão, como empreendedores de políticas, promovendo essas agendas no Congresso e na esfera pública. Esses atores utilizaram discursos agressivos e estratégias de mobilização da opinião pública para defender suas visões e garantir apoio legislativo. Mediadores, como a Undime e o Consed, facilitaram a comunicação e a implementação das políticas educacionais nos níveis subnacionais, embora enfrentassem desafios significativos devido às mudanças estruturais e aos cortes orçamentários.

Por sua vez, as Coalizões maduras Pró-Financiamento e Pró-Gestão voltaram-se para a defesa e implementação do Novo Fundeb, e ao enfrentamento da Coalizão Familista Padronizada, mas não de forma colaborativa. A Coalizão Pró-Financiamento mobilizou-se politicamente para garantir recursos adequados e sustentáveis para a educação básica e a Coalizão Pró-Gestão, por sua vez, enfatizou a gestão eficiente dos recursos e a adaptação das políticas educacionais às novas realidades impostas pela pandemia.

Em suma, a análise dos mecanismos causais e das relações entre variáveis independentes intervenientes revela a complexidade e a dinâmica das mudanças na AERN

durante o governo Bolsonaro, com impacto significativo na estrutura e nas políticas do MEC. A extinção da Secadi e a criação da Semesp representaram uma mudança drástica nas prioridades educacionais, substituindo os conceitos de equidade e diversidade por ‘tradições culturais brasileiras’ e menos na equidade e diversidade. As coalizões atuaram de forma contrastante, com a Coalizão Famulista Padronizada dominando via poder executivo e as coalizões pró-financiamento e pró-gestão buscando avanços via poder legislativo.

Em 2023, com a volta de Lula ao cargo de presidente em uma nova coalizão mais ampla, integrando maior espectro da direita, Camilo Santana assume o MEC e a Secadi é recriada.⁷² A AERN passa a ser gerida por uma Diretoria específica e não mais uma Coordenação-Geral. A Cadara é retomada⁷³ e criada uma comissão específica para educação quilombola, é lançada a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (Pneerq).⁷⁴

7.6 DEVIL SHIFT

A pesquisa identificou, no rastreamento de processos no período sob análise, a presença de *Devil Shift*, conceito desenvolvido por Sabatier (1988), que explica a tendência dos atores políticos de perceberem seus adversários como mais fortes e "maus" do que realmente são, devido a preconceitos intragrupos e dissonância cognitiva. Em contrapartida, o conceito de *Angel Shift*, introduzido por Leach e Sabatier (2005), descreve a superestimação da virtuosidade e poder dos aliados. Ambos os conceitos, Devil Shift e Angel Shift, impactam negativamente a confiança política e a compreensão mútua, indicando a necessidade de mediadores políticos para superar impasses e construir confiança nas democracias modernas.

A partir de 2017, os atores da Coalizão Pró-Financiamento passam a criticar diretamente, em falas públicas, atores da Coalizão Pró-Gestão. A formulação e aprovação da BNCC foi o gatilho para o acirramento conflitivo e permeou várias das colocações dos

⁷² BRASIL. Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 set. 2023, p. 7. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11691.htm#art6>. Acesso em: 16 jan. 2024.

⁷³ MEC INSTITUI NOVE COMISSÕES TÉCNICAS. **Ministério da Educação**, 25 maio 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/mec-institui-nove-comissoes-tecnicas>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

⁷⁴ POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDADE, EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA — PNEERQ. **Ministério da Educação**, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/pneerq>>. Acesso em: 5 fev. 2024.

atores da Coalizão Pró-Financiamento. Foram vários os pronunciamentos diretos em que a outra coalizão foi enquadrada como mais poderosa e com más intenções, a exemplo do seguinte pronunciamento pela CNTE:

Para privatizar a educação básica, a dita reforma do ensino médio já abriu as portas para ofertar 50% do currículo da escola pública já. é preciso preservar a autonomia dos sistemas, das escolas para formular suas propostas pedagógicas a fim de que o protagonismo dos educadores não seja tolhido por princípios minimalistas que serão fartamente explorados pelas editoras e Fundação Lemann [...] a fundação divulgou que vai investir três milhões de dólares na base (BNCC). 50 entidades privadas preocupadas com a base também nos deixam preocupados. como é que nós vamos tratar isso porque o pessoal é territorial e privatização e venda de produtos? então essa é uma preocupação que nós levantamos nesse processo. Essa forma de indicar a terceira versão (da BNCC) nos lembra a retomada dos parâmetros curriculares nacionais da década de 90, em 1997, imposto de cima para baixo e nunca realizado. porque no último processo de debate de discussão a terceira versão tem essa característica[...] nós consideramos que é importante respeitar o artigo 26 da LDB (Câmara dos Deputados, 2017).

Em 2020, na agenda de *advocacy* pela constitucionalização do novo Fundeb e a referência ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), a CNDE elaborou um documento para mobilização da opinião pública e política. Este documento pretendia sistematizar os principais pontos para se ter uma compreensão clara sobre o que era o mecanismo com dezoito anos de história de pesquisa e debates públicos, dentro e fora do Congresso Nacional. Era uma Nota Técnica que buscava desfazer mitos e incompreensões sobre o mecanismo, além de pontuar a primordial importância de sua constitucionalização. Nela, os pronunciamentos do TPE foram utilizados para exemplificar os mitos sobre o CAQ, como forma de desqualificá-lo no debate.

Quadro 44— *Devil Shift* do CNDE em relação ao TPE – Documento “Mitos Sobre o CAQ” (continua)

“Mitos e Verdades sobre o CAQ”	
Mitos	Verdades
CAQ e Ideb "O CAQ relaciona, em sua proposta original de formulação, insumos escolares que juntos estariam associados à Educação de qualidade, expressada por um Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) 6,0 – sem, contudo, embasar-se em modelagem causal ou em estatísticas empíricas robustas que o sustentem." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)	O CAQ não faz correlação entre Ideb e insumos de qualidade. A qualidade de que trata é condição básica para dignidade na educação, devendo ser garantida independentemente dos resultados em provas padronizadas. Escolas dignas, com infraestrutura adequada, oferecem melhores condições para bons resultados de aprendizagem.
Padronização de Escolas e Investimentos “Desconsidera a diversidade brasileira e de estratégias educacionais, bem como a heterogênea capacidade fiscal dos entes federados.” (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)	O CAQ propõe parâmetros que abrangem diferentes realidades das redes de ensino do Brasil, obedecendo às normas nacionais de qualidade. Não padroniza insumos ou cria tipos pré-definidos de escolas, mas prevê recursos que assegurem a execução do projeto pedagógico das escolas e parâmetros mínimos para todos os estudantes e escolas.

<p>Condições Básicas de Qualidade são Efêmeras "Qual a pertinência e a razoabilidade de uma mesma lista de insumos e custos antes, durante e depois da pandemia do COVID-19?" (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)</p>	<p>Os parâmetros do CAQ são condições necessárias de qualidade que não mudam com o tempo ou contexto, como a presença de banheiros nas escolas.</p>
<p>CAQ e Remuneração de Professores "Ter professores em número suficiente e com remuneração similar à dos profissionais com mesmo nível de formação não leva automaticamente à qualidade de ensino-aprendizagem." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)</p>	<p>A proposta de CAQ garante não somente quantidade e remuneração adequada aos profissionais da educação, mas também formação continuada e carreira estruturada, impactando positivamente na qualidade da educação.</p>
<p>Número de Alunos por Turma "Considerando que o efeito do tamanho das turmas na aprendizagem dos estudantes é mediado pela qualificação e experiência dos professores, torna-se extremamente complexo definir uma proporção ideal de estudantes por turma." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)</p>	<p>Estudos demonstram o impacto do número de alunos por turma na qualidade. O CAQ prevê que insumos devem ser implementados de forma sistêmica para melhorar a educação.</p>
<p>Padrão Mínimo de Qualidade "Se a PEC do Fundeb faz referência ao 'padrão mínimo de qualidade' já estipulado na CF, então ela deveria trazer em seu texto o CAQi e não o CAQ." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)</p>	<p>Há uma falta de compreensão sobre a noção conceitual do CAQ.</p>
<p>Insumos e Gestão "CAQ desatrela insumos e custos de gestão, ignorando a tríade de ouro da gestão pública – alocação, formulação e implementação constantemente aperfeiçoada." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)</p>	<p>O CAQ colabora com a gestão pública ao indicar onde investir os recursos, facilitando a prestação de contas e a transparência no uso do recurso público.</p>
<p>Bibliotecas e Leitura "Alocar recursos para a construção de uma biblioteca, comprar livros e ter bibliotecária não garante alunos leitores e melhores resultados na aprendizagem." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)</p>	<p>Garantir insumos de qualidade na escola é fundamental para o aprendizado, e a ausência deles reforça a desigualdade educacional.</p>
<p>CAQ e Judicialização "A insegurança gerada pelo CAQ poderá inibir qualquer tentativa de buscar qualidade fora de padrões pré-estabelecidos." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)</p>	<p>O CAQ gera segurança jurídica e potencializa a ampliação da oferta com qualidade pela gestão pública, sendo uma referência objetiva de fiscalização e controle dos recursos destinados à educação.</p>
<p>Responsabilidade dos Gestores "Os gestores poderão ser responsabilizados em caso de não atendimento da lista e do investimento por aluno definido no CAQ." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)</p>	<p>O valor estimado para parâmetros de qualidade elevados será garantido gradualmente pelo Fundeb, e a inclusão do CAQ como parâmetro de qualidade é essencial para reduzir desigualdades educacionais.</p>

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020).

Outra evidência da prática de *devil shift* pela Coalizão Pró Financiamento pode ser exemplificada pela seguinte manifestação da CNTE:

Com que dinheiro?" Ele ajudou a aprovar aqui o Plano Nacional de Educação, que, na sua Meta 20, indica alguns caminhos. Com que dinheiro? Pode ser dos cinco brasileiros que têm a mesma fortuna da metade da população, que vive de renda. Já indicamos que colocar um imposto sobre a renda é mais importante do que sobre o consumo. Se fizer isso, há dinheiro. E o PSB já protocolou uma proposta aqui mostrando o quanto se pode fazer com essa arrecadação. Com que dinheiro? Se tirarmos os 4 mil de auxílio-moradia dos juízes, paga-se um professor e ainda sobra dinheiro. Então, há coisas muito erradas neste País, e não é o dinheiro que vai para a educação e não consegue dar conta deste processo. É importante verificar isso. Com que dinheiro? Os bancos lucraram 68% em 2018. Na crise, tiveram 68% de lucro, principalmente Bradesco e Itaú. Então, ele está há tempo aqui e sabe onde está o dinheiro e como deve ser utilizado. Eu queria colocar a nossa exigência de uma educação com qualidade (Câmara dos Deputados, 2019, p. 17).

Ou seja, a partir de 2017, a Coalizão Pró-Financiamento passou a criticar publicamente a Coalizão Pró-Gestão. Essas críticas se intensificaram durante a formulação e aprovação da BNCC, vista como um esforço da Coalizão Pró-Gestão para privatizar a educação básica e reduzir a autonomia pedagógica das escolas públicas. Representantes da Coalizão Pró-Financiamento, como o CNTE, acusaram a BNCC de ser imposta de cima para baixo, beneficiando entidades privadas e limitando o protagonismo dos educadores. Em 2020, a CNDE elaborou uma Nota Técnica sobre a constitucionalização do CAQ, destacando a importância de garantir recursos adequados para uma educação de qualidade, por meio da contraposição ao que seriam os argumentos da Coalizão Pró-Gestão que desconsideravam a diversidade e as necessidades das escolas públicas. Compreende-se que essas ações e comportamento refletem o conceito de *Devil Shift*, onde os atores políticos percebem seus adversários como mais poderosos e malévolos do que realmente são, uma vez que não há interlocução colaborativa entre as coalizões desde o movimento de transição de dominação de sistema de crenças no subsistema, entre 2011 e 2014.

8 DISCUSSÕES, CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

8.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa demonstram a complexidade tanto da agenda da educação básica brasileira como, e sobretudo, da articulação das agendas relacionadas à diversidade de perfis dos cidadãos com as políticas setoriais, ou seja, das agendas transversais. No caso específico desse estudo, a entrada da AERN na educação básica nacional passa pela necessidade de análises histórico comparativas paralelas, que encontram confluências em determinados eventos. Tal configuração demanda um volume de materiais para leitura e análise considerável, uma vez que, para além do setor das políticas em estudo, é necessário compreender o percurso da agenda de diversidade específica.

A escolha do marco analítico influencia na complexidade analítica. A identificação do ACF enquanto referência de análise resultou da abrangência mais completa e operacionalizável para a compreensão das mudanças em políticas públicas. O entendimento foi o de que as mudanças nas políticas públicas devem ser explicadas a partir da necessidade de considerar tanto eventos estruturais externos como os eventos internos dos subsistemas.

Por outro lado, tal escolha implicou em realizar várias análises em profundidade que poderiam ser validadas como pesquisas simultâneas. Por exemplo, as seções relacionadas aos atores, crenças e coalizões e o rastreamento de processo da dinâmica dos atores em interação com eventos externos. A identificação, levantamento e análise dos atores de um subsistema, suas crenças em três níveis e as coalizões formadas são processos extremamente complexos, densos e demorados de serem finalizados. Se o pesquisador não se organiza minuciosamente em relação ao cronograma, há risco no avanço para a segunda parte da pesquisa, de compreensão dos mecanismos causais das mudanças.

Dentre os três níveis de crenças, há duas observações. Uma primeira se relaciona à complexidade da identificação do *deep core*, ancorada nos aspectos antropológicos e de teoria cultural, ou seja, a abordagens específicas sobre valores e crenças nas sociedades. Há uma ‘recomendação’ informal para a identificação de, pelo menos, três crenças profundas dos atores que compõem um subsistema. Mas, apesar do extenso número de pesquisas utilizando o ACF nas últimas três décadas, não foram desenvolvidas ainda tipologias de *deep core*, a partir de meta análise das pesquisas realizadas, sobre esse nível de crença, do ponto de vista de conceitos centrais. A existência de tais tipologias seria um ponto crucial para a realização das pesquisas com ACF de forma mais densa e célere, possibilitando outros

insights. A única proposta identificada, no âmbito da articulação com a Teoria da Cultura, foi realizada por Sotirov (2016).

Ainda, parece haver sutilezas nos limiares do *policy core* e o *secondary core*, a depender do recorte do estudo de caso, que podem levar à codificação de determinadas visões como ‘crenças instrumentais’ em determinada pesquisa ou como ‘crenças de políticas públicas’ em outras.

Com relação à identificação da dinâmica da estrutura interna como diferencial no ACF, contrasta a quantidade de categorias analíticas correspondentes à estrutura externa, presente na sua versão atual. O ACF elenca quatro categorias de eventos externos estáveis, quatro categorias para os eventos externos dinâmicos, três categorias para as estruturas de oportunidades intermediárias aos eventos internos e duas categorias para um outro nível intermediário de curto prazo (limites e recursos). Dessa forma, os eventos externos totalizam a possibilidade de operacionalizar treze categorias analíticas. Os eventos internos mobilizam as coalizões, os empreendedores e mediadores, as estratégias (a partir dos recursos) e os processos de aprendizagem e acordos, totalizando seis categorias (ou oito, se incluídos os atores principais e auxiliares).

Pareceu algo ambígua e incerta, ainda que extremamente complexa e detalhada, a caracterização das categorias dos eventos externos para a sua operacionalização, demandando um bom tempo de reflexões e testes. Ao final, a confluência entre a referência de análise e teorias subjacentes e a pesquisa empírica definiram as delimitações das categorias utilizadas: coalizão político-partidária/quadro político institucional; organismos internacionais; outros subsistemas.

Em relação ao desenho da pesquisa, o processo de identificação das mudanças analisadas demandou a realização de duas pesquisas sequenciais. Uma primeira, de compreensão dos desdobramentos da Lei 10.639 e demais dinâmicas relacionadas à AERN no MEC, no período sob análise, alinhada às políticas da educação básica nacional no período para, então, realizar a identificação das mudanças chave que seriam analisadas. E, em seguida, uma nova compreensão da dinâmica das mudanças, ou seja, primeiro dos efeitos da causa (Lei 10.639) em termos institucionais e depois das causas dos efeitos.

Com relação aos resultados, algumas discussões se fazem necessárias. Em primeiro lugar, dialogando com a revisão bibliográfica, os atores identificados nessa não representavam a totalidade do subsistema ou atores principais, mas aqueles envolvidos diretamente nas políticas sob análise. As pesquisas que utilizaram o ACF na educação básica,

voltados para o financiamento no PNE, o novo ensino médio, o ensino especial e a educação domiciliar no nível nacional trazem, assim, algumas indagações:

- A falta de delimitação, nas pesquisas, sobre a diferenciação ou, pelo menos, melhor especificação do subsistema a ser tratado na educação, se educação básica ou superior. A identificação de que estes dois níveis representam subsistemas distintos é evidenciado, a partir do levantamento básico dos atores envolvidos nas agendas da educação básica e superior, mesmo com as evidências de que nas agendas de diversidade, notadamente a AERN, os atores se envolviam diretamente com os dois subsistemas;
- As delimitações dos subsistemas nas pesquisas da Revisão operam a partir das políticas específicas sob análise, divididas entre ‘coalizão contra’ e ‘coalizão a favor’, caracterizando mais o posicionamento de grupos de atores do subsistema em relação a políticas específicas em detrimento da classificação de tais visões/posicionamentos enquanto definidores de coalizões.

Uma segunda questão em relação aos resultados diz respeito a não identificação de coalizões específicas relacionadas à AERN na educação básica no período analisado, somada a pelo menos duas visões entre os atores dessa agenda — essencialistas e culturalistas — de acordo com a pesquisa empírica. Essa constatação aumentou a complexidade da análise. O tema do racismo ainda é um tabu no país, dificultando a identificação de crenças por meio do aporte teórico metodológico utilizado, cujas ‘falas públicas’ são priorizadas. Comportamentos baseados no ‘politicamente correto’ tornam mais difícil diferenciar atores racistas, das visões de mito da democracia racial e dos antirracistas de fato. De qualquer forma, a triangulação metodológica ajudou nesse processo.

A maior camada de complexidade resultante é a identificação, no subsistema de educação básica, de atores heterogêneos do ponto de vista das visões raciais e/ou em relação a outros perfis de diversidades. Com isso, há várias camadas de visões específicas a serem exploradas em profundidade em relação às composições intracoalizões. Como consequência, haveria, pelo menos, sete grupos de visões distintas operando na educação básica em relação à AERN: pró-gestão universalista, pró-gestão racialmente referenciada, pró-financiamento universalista, pró-financiamento racialmente referenciada, atores da AERN essencialistas, atores da AERN culturalistas, familista padronizada. Entretanto, do ponto de vista do posicionamento dominante de cada coalizão, foi possível identificar a visão prevalecente.

Ainda, a baixa coordenação dos atores principais da AERN no período incidiu negativamente em relação à operacionalização do ACF, que organiza de forma macro os atores em coalizões.

Em paralelo, e paradoxalmente, conforme relato de entrevistado, dos anos 2010 em diante ocorre a consolidação da internacionalização da AERN brasileira, com um reconhecimento significativo na América Latina, especialmente de países como Brasil e Colômbia, exemplificado por organizações como Geledés e Criola (lideradas por figuras como Sueli Carneiro e Edna Roland). Essa evolução, de acordo com um dos entrevistados, foi o resultado do amadurecimento das ONGs e do *advocacy* transnacional, também produto da forte articulação com os Estados Unidos através de programas de formação de estudantes e lideranças negras (desde os anos 60). Este movimento estaria contribuindo para um aumento, embora moderado, do número de professores negros nas universidades, impactando e requalificando a AERN, externamente. Nesse sentido, já estariam consolidadas redes e coalizões pró-AERN, com alto nível de coordenação no Brasil, o que não se refletiu no subsistema da educação básica no período analisado (Entrevistado 4).

Com relação às mudanças analisadas, os achados empíricos sobre o currículo da educação básica e os conteúdos em disputa adicionaram novas indagações.

A descontinuidade dos PCNs no contexto de uma agenda inter federativa contínua e a elaboração de inúmeras diretrizes curriculares específicas, somadas à extensão da obrigatoriedade de escolarização dos 4 aos 17 anos e ao aumento do ensino fundamental para 9 anos, resultaram na ausência de uma agenda curricular mínima ao longo das décadas. As formações de professores foram executadas, ao longo das últimas décadas, de forma extremamente descentralizada, baseando-se em programas e ações específicas do MEC, estados ou municípios, sem coordenação nacional. O material didático mantinha certo alinhamento nacional, por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), mas ainda era desenvolvido a partir da interação entre a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Comissão de Avaliação do Programa.

A conclusão, em relação ao tema, é de que a agenda da educação básica nacional, no Brasil, iniciou sua institucionalização cronologicamente, após a redemocratização, pela avaliação, seguida de material didático, para só então entrar no debate da base curricular, de forma explícita para os profissionais da educação, em 2017 e 2018. Ou seja, a produção de políticas públicas da educação básica é atravessada por um nível de conflito extremo em relação ao conteúdo escolar. Pressupondo ter na base curricular a organização dos demais temas da educação, como materiais didáticos e pedagógicos, perfis de profissionais

necessários, formações iniciais e continuadas, infraestrutura e financiamento, as disputas e narrativas nas décadas passadas funcionaram como estratégias baseadas na (des)informação. Parece ter ocorrido, do ponto de vista da opinião pública, a ocultação da ausência de uma base curricular, a partir da dominação do debate sobre questões pedagógicas, que refletem mais o como fazer e não o que fazer na escola.

Em relação às coalizões cabem alguns comentários específicos. As coalizões Pró-Gestão e Pró-Financiamento estariam em confluência com perspectivas internacionais de circulação de ideias e atores. Em termos globais, o século XX testemunhou um intenso debate sobre as abordagens relacionadas à educação e seu papel na sociedade. De um lado, destacaram-se teóricos como Gary Becker e Theodore Schultz, que contribuíram significativamente para o desenvolvimento da teoria do capital humano (Becker, 1993). No contexto brasileiro, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi uma das instituições que abraçou essa perspectiva, influenciando políticas e práticas educacionais no país (Banco Central do Brasil, 2019). Por outro lado, a visão de Amartya Sen (2003), centrada no desenvolvimento humano e na capacidade humana, ofereceu uma abordagem alternativa, desafiando as concepções predominantes.

A Escola de Chicago, um dos epicentros intelectuais do pensamento econômico, desenvolveu a concepção de capital humano, a partir da educação. Theodore Schultz, economista norte-americano, laureado com o Prêmio Nobel, foi pioneiro na aplicação da análise econômica ao campo da educação. Com a teoria do capital humano, Schultz postula que os investimentos em educação são análogos a investimentos em capital físico, resultando em retornos econômicos para o indivíduo e a sociedade. A ênfase na maximização de ganhos monetários e na tomada de decisões racionais permeou sua abordagem, seguida por Gary Becker, que expandiu a teoria ao enfatizar o papel dos investimentos em capital humano no desenvolvimento econômico. De acordo com Becker, a educação deve ser analisada como um investimento capaz de gerar retornos crescentes, impulsionando a produtividade e o crescimento econômico a longo prazo. Essa perspectiva alinha-se à visão contemporânea do desenvolvimento econômico, na qual o capital humano é considerado tão crucial quanto o capital físico. Becker destacou, ainda, enquanto capital humano, os investimentos em saúde, treinamento e outros aspectos que aumentam a produtividade e os rendimentos ao longo da vida. Ele enfatizava que o capital humano é inerente às pessoas e não pode ser separado delas como os ativos físicos ou financeiros (Becker, 1993).

Claudio Langoni, discípulo e colaborador de Becker, foi um dos principais expoentes dessa corrente de pensamento no Brasil. Sua contribuição foi fundamental para a

consolidação das ideias da Escola de Chicago no contexto educacional no país. A visão gerencialista da educação, fortemente influenciada pelos princípios da Escola de Chicago, destaca a importância da eficiência e da maximização de recursos na administração escolar.

Langoni propunha a implementação de sistemas de avaliação de desempenho e a introdução de incentivos para professores e gestores escolares como meios de melhorar a eficiência e a qualidade do ensino. Essa abordagem visa alinhar os interesses dos profissionais da educação para aprendizagem dos alunos. Ele enfatizava a necessidade de aplicar princípios econômicos na gestão educacional, promovendo a alocação eficiente de recursos e a tomada de decisões baseadas em dados e indicadores. A FGV desempenhou um papel fundamental na difusão da teoria do capital humano no Brasil, ao incorporar princípios econômicos na formulação de políticas educacionais, influenciando no desenho de programas de educação e formações voltadas à maximização do capital humano .

Amartya Sen, outro laureado com o Prêmio Nobel em Economia, apresentou uma visão alternativa centrada no desenvolvimento humano. Sua teoria enfatiza a importância de capacitar os indivíduos para que possam exercer suas liberdades e alcançar seus objetivos, indo além dos ganhos econômicos. A abordagem de Sen inclui a avaliação da qualidade de vida a partir de uma perspectiva multidimensional. Elementos como saúde, educação, participação política e acesso a oportunidades são considerados essenciais para o desenvolvimento humano. A perspectiva de Sen desafia as abordagens tradicionais ao destacar a importância de políticas educacionais que não se limitem a maximizar o capital humano, mas que também promovam a capacidade individual de exercer escolhas e participar plenamente na sociedade.

O debate entre as visões do capital humano e do desenvolvimento humano, aliado à influência da Escola de Chicago e à contribuição de Claudio Langoni, revela a complexidade das abordagens à educação no século XX. A perspectiva gerencialista, enraizada na Escola de Chicago, desempenhou um papel central na formulação de políticas educacionais voltadas para a eficiência e a maximização de recursos. No entanto, a visão de Amartya Sen ressalta a importância da liberdade e da capacidade humana como fundamentais para o desenvolvimento pleno dos indivíduos.

Na presente pesquisa, identificou-se na Coalizão Pró-Gestão a interação entre as visões de capital humano com desenvolvimento humano, ou seja, há uma confluência de visões que caracterizam os dois conceitos presentes nessa coalizão, marcada pela prioridade de algumas agendas de diversidade e a correlação direta entre educação, saúde, participação

política e oportunidades, dialogando diretamente tanto com ideias de Becker como de Sen, e não de forma pura com uma ou outra corrente.

Por outro lado, a Coalizão Pró-Financiamento dialoga diretamente com as pautas sindicais e estão vinculadas mais diretamente a visões pautadas pela relação Estado-capital, sob a qual se opera a exploração da mão de obra, alinhada, portanto, à perspectiva marxista clássica, ancorada no materialismo histórico.

E sobre a provável coalizão nascente, nominada ‘familista padronizada’, há um conjunto de reflexões possíveis, a partir da caracterização e motivações da denominada ultradireita atual no Brasil, sobre a qual é dedicada uma maior reflexão a seguir.

A literatura sobre o neoconservadorismo no Brasil destaca a conexão entre os movimentos neoconservadores internacionais, principalmente nos Estados Unidos, a partir da expansão da direita cristã nas décadas de 1970 e 1980, e a articulação de grupos que promovem a agenda neoconservadora nacional. Essa onda conservadora no Brasil seria caracterizada como uma reação à degeneração social e uma busca pela ‘recuperação do que foi perdido’. Em um contexto global de crise e insegurança, diferentes agentes sociais, alinhados a uma visão de mundo que combate a inversão de hierarquias e a subversão de valores morais, encontraram no discurso de reconstituição da ordem — principalmente moral e religiosa — um caminho para o progresso, especialmente no campo econômico.

No Brasil, o conservadorismo se basearia, segundo algumas pesquisas, em atualizações e adaptações de ideias neoconservadoras estrangeiras. A gestão neoliberal recorreria à privatização dos serviços estatais após seu enfraquecimento intencional. A defesa da família tradicional, composta por um casal heterossexual e seus filhos, é destacada por uma bancada cristã, majoritariamente evangélica, que se une aos católicos conservadores para defender interesses comuns, como a negação do aborto e dos direitos homoafetivos. Além disso, o anticomunismo militar se soma a essas visões, transformando-se em uma luta contra a esquerda, vista como uma nova ameaça comunista ao domínio da América Latina. A tríade é composta pelas seguintes crenças arraigadas: neoliberalismo, família tradicional heteronormativa e anticomunismo (militar) (Oliveira; Oliveira, 2018; Teixeira; Henriques, 2022)

Outras pesquisas, ainda, identificam o processo do neoconservadorismo moral atual no país como produto de eventos do final dos anos 90, motivado por três fatores: crescimento significativo da força do Partido dos Trabalhadores (PT), como principal partido da esquerda brasileira desde a campanha de 1989 até a eleição de Lula, em 2002; crescimento e consolidação dos movimentos e discursos feministas e LGBTQIA+, em oposição direta às

lógicas patriarcais e heteronormativas como estruturantes da sociedade; e a crescente popularização da internet e das novas tecnologias de informação e comunicação, que possibilitaram a articulação, a disseminação e o recrutamento de novos militantes com discursos considerados extremistas, inclusive pela mídia de centro-direita, e que se dispersaram (Oliveira; Oliveira, 2018).

Algumas pesquisas têm incluído a análise de sites católicos e evangélicos, especificamente em suas pesquisas empíricas, para compreender as motivações, narrativas e práticas relacionadas ao tema 'ideologia de gênero' e sua relação com o 'pânico moral', gerando comportamentos violentos contra pessoas LGBTQIA+, especialmente no espaço da educação, além da vida social e política. O conceito central aqui é o de 'renaturalização' das concepções de família, maternidade, paternidade, parentesco, heterossexualidade, diferença sexual e toda a ordem sexual. A base da "ideologia de gênero" seria, para estes grupos, estimulada pela filosofia comunista, iniciada por Marx e Engels. Referem-se aos países ricos, especialmente os nórdicos, como também contaminados pela ideologia. É importante, nessas abordagens, o destaque para a semelhança e a união das correntes religiosas neoconservadoras cristãs, tanto católicas quanto evangélicas (Souza Júnior, 2018).

Outras abordagens observaram a ascensão desse grupo tomando como marco o ano de 2013 e as manifestações de rua, quando diversos atores desse espectro teriam ativado suas agendas, via redes sociais, para promover o movimento, como o Vem para a Rua e o Movimento Brasil Livre. Esses movimentos se concentraram nos seguintes acontecimentos e eventos para propagação de suas visões: agravamento da crise econômica; perda da base política para a suspensão do governo petista no congresso nacional; ligação com crimes de corrupção. Além desses temas, também se alinharam às narrativas das pautas conservadoras presentes no legislativo e na sociedade: “kit” e casamento gay, legalização da maconha, redução da maioria penal, comunismo, **cotas raciais**, programas de transferência de renda e reforma da previdência (Medeiros, 2020). Em síntese, todos esses temas, eventos e acontecimentos se unificariam a partir de um conceito central: o da centralidade na família "tradicional" como organizadora da vida social em contraponto à elementos associados à desordem e ao “caos”.

Em cada setor de políticas públicas essas ideias seriam materializadas conforme as dinâmicas institucionais. No caso da educação são enfatizados o controle parental, local e religioso sobre os indivíduos. Entre as medidas propostas estão a reintrodução da oração nas escolas públicas, o ensino do criacionismo, a oposição à intervenção do governo em escolas privadas e religiosas, incentivos fiscais para matrículas nessas instituições, oposição à

sindicalização de professores de escolas públicas, eliminação de programas relacionados à educação sexual e à visão crítica dos papéis sexuais tradicionais e a demissão de professores homossexuais. A educação domiciliar também é ressaltada, especialmente a partir de grupos religiosos evangélicos conservadores, como uma estratégia educacional alinhada a esses valores, por meio do controle da socialização, e filtragens no apoio material e psicológico (Teixeira; Henriques, 2022).

Em relação especificamente à educação domiciliar, uma pesquisa recente identificou a rede transnacional de atores vinculados ao tema da educação domiciliar e como essa se interconecta como elemento de um esforço maior para remodelar os conceitos de direitos humanos, de forma que reflita a visão de mundo conservadora. O *homeschooling*, portanto, seria o produto de uma estratégia empregada pela moral conservadora. Os autores argumentam, trazendo mais evidências do crescimento do "conservadorismo moral" como uma ideologia transnacional e como o *homeschooling* é um tema que cria coerência e cooperação entre os conservadores morais ao redor do mundo. A maior organização de educação domiciliar atual está nos EUA, utilizando o conservadorismo moral e religioso como principal argumento e tendo mais de 80.000 membros. De acordo com os autores, o seu diretor de relações globais, Mike Donnelly, é uma figura chave na conferência global do *homeschooling*, tendo participado, com um forte papel lobista, no legislativo brasileiro, para a sua aprovação (Permoser; Stoeckl, 2021).

O neoconservadorismo no Brasil teria inspiração nas ideias neoconservadoras internacionais, adaptando-as à realidade brasileira e procurando reforçar o controle parental, defender a família tradicional e combater ameaças à ordem moral e religiosa, que seriam disseminadas pelo espectro político de esquerda. No campo educacional, essas visões se manifestariam por meio das seguintes estratégias: defesa do ensino religioso; oposição a abordagens progressistas; promoção de escolas cívico-militares; e promoção do *homeschooling* como alternativa ao sistema escolar vigente. Na pesquisa empírica, o grande vetor empreendedor dessas ideias, vocalizadas nas redes sociais a partir de 2005, foi o movimento Escola sem Partido.

Em resumo, os resultados da pesquisa demonstraram a complexidade da agenda da educação básica brasileira e a articulação das agendas relacionadas à diversidade de perfis dos cidadãos com as políticas setoriais. Para a compreensão da entrada da AERN na educação básica nacional foi necessário empreender análises histórico-comparativas, influenciadas por eventos específicos e a compreensão das trajetórias de diversidade, em sua

relação com as dinâmicas do subsistema de educação básica. A escolha do ACF trouxe complexidade adicional à pesquisa, especialmente na identificação das crenças no nível *deep core* devido à falta de tipologias claras, a diferenciação entre *policy core* e *secondary aspects*, muitas vezes tênue e a disparidade na quantidade de categorias analíticas para eventos externos e internos. A revisão bibliográfica revelou a falta de delimitação clara do subsistema de educação básica nas pesquisas que utilizaram o ACF, levando a definições de coalizões de maneira fragmentada.

Por outro lado, em relação a AERN, a heterogeneidade dos atores e a baixa coordenação entre eles impactaram negativamente a operacionalização do ACF. A possibilidade identificada, no final da pesquisa, da existência de sete grupos distintos de visões adiciona complexidade à análise da AERN. Os resultados revelaram três principais coalizões que dialogam com ideias internacionais distintas. A Coalizão Pró-Gestão dialoga com as ideias de Gary Becker e Amartya Sen, ao buscar equilibrar eficiência econômica com desenvolvimento humano. A Coalizão Pró-Financiamento parece dialogar diretamente com uma perspectiva marxista clássica, focando na luta de classes. Já a Coalizão Familista Padronizada dialoga com o neoconservadorismo moral, ancorado na tríade economia, família tradicional heteronormativa (no espaço público) e anticomunismo.

8.2 CONCLUSÕES

Esta pesquisa analisou a incorporação da AERN na educação básica brasileira de 2003 a 2022, utilizando o ACF para explorar hipóteses sobre a existência de coalizões estáveis, o papel de *policy brokers* e empreendedores de políticas e as influências do quadro político partidário e institucional, organismos internacionais e outros subsistemas nas dinâmicas das mudanças.

Para tanto, foram analisadas as seguintes mudanças, como eixos analíticos:

- Criação e extinção da Secadi (2004 e 2019);
- Introdução da marcação raça/cor no Censo Escolar;
- AERN no II Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado;
- AERN na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) aprovada.

O problema de pesquisa esteve centrado em responder à seguinte pergunta: Quais mecanismos explicam o porquê e como ocorreram essas mudanças entre 2003 e 2022?

A metodologia utilizada para investigar os mecanismos causais das mudanças pró-equidade na AERN na educação básica brasileira entre 2003 e 2022, foi o rastreamento de processos, a partir do quadro de referência do ACF, considerando: eventos externos, como coalizões político-partidárias, organismos internacionais e outros subsistemas; e eventos internos, como atores principais, sistemas de crenças, coalizões, recursos e estratégias, empreendedores e mediadores de políticas públicas, além de dinâmicas de aprendizagem, conflitos e acordos. A coleta de dados incluiu fontes documentais e entrevistas, totalizando 17 horas de gravação com atores envolvidos na AERN. As fontes documentais incluíram relatórios de gestão do MEC, notas taquigráficas, transcrições de audiências públicas, seminários e eventos no YouTube, além de pareceres, resoluções e normas legais. A análise dos dados foi realizada com o software MAXQDA, codificando 350 documentos e mais de 1.900 segmentos para a identificação das coalizões e utilizando a técnica de rastreamento de processos para identificar os mecanismos causais das mudanças realizadas.

A pesquisa identificou três coalizões no subsistema de educação básica nacional, com crenças diferenciadas, listadas a seguir: Coalizão Pró-Financiamento (CPF), Coalizão Pró-Gestão (CPG) e uma provável coalizão nascente: Coalizão Familista Padronizada (CFP).

Quadro 45 — Resumo – Crenças Coalizões e Grupos (continua)

Crenças	Coalizão Pró-Financiamento (CPF)	Coalizão Pró-Gestão (CPG)	Coalizão Familiarista Padronizada (CFP)	Atores Pró-AERN na Educação
Racismo	O racismo é institucional	O racismo é institucional	Democracia racial	O racismo é institucional
Sociedade Civil	Movimentos de base como sociedade civil	Institutos e Fundações como sociedade civil	Família como sociedade civil	Movimentos de base e Institutos e Fundações como sociedade civil
Desenvolvimento	Social e econômico tradicional com entrada para base socioambiental	Social e econômico tradicional	Social e econômico tradicional	Desenvolvimento a partir de raízes culturais ancestrais ou Social e econômico tradicional com entrada para base socioambiental
Conhecimento	Conjunto de experiências e pesquisas qualitativas (maior peso) e quantitativas	Mais associado a ciências exatas	-	Experiências qualitativas e quantitativas
Justiça Distributiva	Socialmente referenciada	Economicamente referenciada	Moralmente referenciada (cristã conservadora)	Socialmente e/ou economicamente referenciada
Principal Problema da Educação	Falta de recursos	Gestão e falta de recursos	Gestão	Falta de gestão e/ou recursos
Objetivo da Educação	Educação mais voltada para a cidadania	Educação mais voltada para o mercado de trabalho	Educação mais voltada para o mercado de trabalho	-
BNCC	Contra a BNCC	BNCC como eixo central	-	-
Responsabilidade pela Implementação	Estado e cidadãos (movimentos sociais e sindicatos)	Estado, setor privado e Institutos e Fundações	Família	-
Priorização de Soluções	Financiamento, recursos humanos (plano de carreira e salários), infraestrutura, formação inicial	Base curricular, formação inicial e continuada, recursos humanos, governança de secretarias e escolas eficientes, financiamento	Base curricular, punição de professores autoritários, revisão de material didático e pedagógico ideologizado de esquerda	Formação continuada, base curricular reformulada e financiamento
Governança da Educação Básica	Sistema Nacional de Educação	Sistema Nacional de Educação e referências internacionais	Referências internacionais (se moralmente referenciadas)	Referências internacionais com centralidade na AERN
PNE	Centralidade do PNE	Centralidade do PNE	Crítica ao PNE por hegemonia ideológica de esquerda	Centralidade no PNE

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 45 — Resumo – Crenças Coalizões e Grupos (conclusão)

Crenças	Coalizão Pró-Financiamento (CPF)	Coalizão Pró-Gestão (CPG)	Coalizão Familiarista Padronizada (CFP)	Atores Pró-AERN na Educação
Prioridade na Agenda de Equidade	Renda, campo, indígenas, quilombolas, mulheres, étnico-racial, LGBTQI	Étnico-racial, renda, campo e indígenas	Renda, deficientes e visão de diversidade como imposição ideológica	Equidade étnico-racial, quilombolas, mulheres e indígenas
PISA e SAEB	Ineficientes para medir a qualidade da educação	Essenciais embora insuficientes	Essenciais embora insuficientes	Ineficazes para medir a qualidade da educação
Mobilização da Sociedade	Comunicação institucional transparente e institucionalização dos Conselhos de educação e escolares e movimentos sociais	Comunicação institucional transparente	Comunicação institucional transparente e engajamento das famílias	Movimentos sociais
Financiamento	Resolvido por meio do Custo Aluno Qualidade	Custo Aluno Qualidade, impostos disponíveis	Impostos disponíveis	-
Formação Inicial e Continuada	Associada a melhor remuneração dos docentes	Revisão dos cursos de pedagogia e licenciaturas com alinhamento nacional	-	Formação inicial e continuada específica em EREER
PNLD e Materiais Didáticos	-	Importância do PNLD, desenvolvimento de materiais didáticos com tecnologia	PNLD ideologizado (esquerda), devem ser adotados materiais didáticos com tecnologias	Constante avaliação dos parâmetros raciais nos livros didáticos

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A Fenep, representante das escolas privadas, voltou a se posicionar nos ambientes decisórios, alinhando-se com a Coalizão Pró-Gestão. Defendeu a centralidade do setor privado e das ciências exatas na educação, enfatizando a gestão como o principal problema e a BNCC como eixo central. A responsabilidade pela educação seria compartilhada entre o setor privado e o Estado, com foco em formação inicial, infraestrutura, e governança baseada

no Sistema Nacional de Educação e referências internacionais. A Fenep também valorizava o desenvolvimento de materiais didáticos tecnológicos e considerava PISA e Saeb essenciais, embora insuficientes. Além disso, a Fenep defendia isenções tributárias para promover a participação do setor privado na educação básica e a focalização econômica pelo Estado (*vouchers*).

A Undime apresentou visões heterogêneas no Policy Core, posicionando-se entre as coalizões pró-financiamento e pró-gestão, mas oposta à Coalizão Familista Padronizada. A Consed, mais próxima da Coalizão Pró-Gestão, defendia a centralidade da gestão e a implementação de políticas educacionais pautadas pela BNCC. Ambas defendiam a governança da educação básica através do Sistema Nacional de Educação e referências internacionais, priorizando a formação inicial e continuada dos professores e a infraestrutura das escolas.

As primeiras discussões sobre a inclusão de temáticas raciais no currículo escolar começaram a ganhar força com o movimento negro e com a pressão de organizações da sociedade civil, notadamente o Movimento Negro Unificado. Nos anos 90, personalidades políticas como Abdias do Nascimento, Paulo Paim e Benedita da Silva foram fundamentais na articulação e na pressão legislativa por políticas de promoção da igualdade racial. Esses empreendedores e mediadores de políticas públicas foram cruciais nesse processo, colaborando, junto à pressão internacional do sistema ONU pós-Durban, para a criação de um ambiente favorável à aprovação de leis como a Lei 10.639/2003. A AERN na educação teve sua origem mais recente no NEN (1986) e NEABs, com destaque para o da UFSCar (1991). A partir de 2000, a AERN se estrutura, não somente para a educação, na ABPN, reunindo pesquisadores negros para estudar questões raciais e promover políticas públicas de igualdade racial. Entretanto, os atores ligados à AERN na educação básica não formaram uma coalizão específica ou identificável nas Coalizões maduras Pró-gestão ou Pró-Financiamento. As crenças variaram em relação aos temas da educação básica e mudanças no INEP, PNE e BNCC.

A partir da caracterização completa do subsistema de educação básica nacional e dos atores da AERN e sua atuação foi possível realizar o rastreamento dos processos da agenda e seus mecanismos causais por período.

8.2.1 Período 1 (2003-2010)

No primeiro período de análise, o quadro político institucional foi extremamente favorável para experimentos e mudanças, com o governo Lula promovendo políticas sociais

e de inclusão, espaços para ampla participação social, resultando em maior abertura do sistema político.

Neste período, as principais mudanças foram a criação da Secad e a inclusão da variável raça/cor no Censo Escolar da educação básica. A Coalizão Pró-Financiamento foi dominante, por meio dos movimentos sindicais (CNTE) e da sociedade civil (CNDE), influenciando na elaboração e aprovação do Fundeb e na concepção de ‘currículo em movimento’. Mediadores de políticas públicas importantes no período, para a educação básica, foram o ministro (Fernando Haddad) e a secretária da SEB (Maria do Pilar Lacerda). Entre os empreendedores de políticas destacaram-se a CNDE (pauta do Custo Aluno Qualidade) e a TPE (formação da Coalizão Pró-Gestão) na agenda da educação básica.

Na AERN, os atores principais no período foram Petronilha Gonçalves, então conselheira do CNE e professora da UFSCar, Valter Silvério, professor da UFSCar e coordenador-geral na Secad e Eliane Cavalheiros, professora e ativista da pauta, com ideias voltadas ao conteúdo da AERN nos materiais e cursos de formação, além de estratégias de implementação. Os principais mediadores foram os Secretários da Secad. Ricardo Henriques, com visão mais pró gestão, que criou a Secad e investiu na ideia de estruturação da agenda dentro das políticas de educação básica, com foco na importância de dados, monitoramento e avaliação. Já André Lazaro investiu mais no empoderamento dos atores da AERN, nas Universidades, como finalidade da agenda no médio prazo. Recursos de autoridade legal foram mobilizados, além de recursos financeiros via orçamento e técnicos da Secad e da Cadara, para promover as mudanças pró-diversidade no período. As estratégias implementadas pelos atores e coalizões incluíram mobilização social intensa, a articulação com organismos internacionais, com destaque para a Unesco, além do apoio e pressão da Seppir.

8.2.2 Período 2 (2011-2014)

As mudanças significativas neste período compreenderam a aprovação do PNE, a adoção de conceitos de ‘educação integral em tempo integral’ na educação básica, por meio dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador e a aprovação da Lei de Cotas para ingresso nas universidades. Os mecanismos causais explicativos incluíram mudanças no perfil da coalizão político-partidária e institucional, com Dilma Rousseff na presidência e Aloisio Mercadante como ministro do MEC, com uma visão intermediária mais inclinada a coalizão pró-gestão, a implementação do Plano Brasil sem Miséria juntamente com os desafios econômicos emergentes e início de uma crise política.

As Coalizões Pró-Financiamento e Pró-Gestão passam a dividir e disputar visões, apresentando forte articulação política e mobilização da opinião pública entre a Conae e a aprovação do PNE, com a mediação da Secretaria Executiva do MEC (Henrique Paim). A CNDE (agenda de financiamento, 10% do PIB) e o TPE (base curricular comum) tiveram influência direta enquanto empreendedores, no período. As estratégias envolveram uma articulação política robusta, a mobilização de redes e participação direta nas conferências, a participação no então criado Fórum Nacional de Educação (CNDE) e a mobilização intensa da opinião pública para garantir a aprovação do PNE e sua implementação no MEC.

Na AERN, atores da Secadi e Cadara foram fundamentais, com a Cadara realizando reuniões para debater os eixos do documento-base ainda para a Conae em 2009, conforme solicitado pelos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial. A Cadara reivindicou espaço para representantes dos movimentos negros nas conferências estaduais, municipais e nacionais. Em 2009, alinhou-se o documento-base da Conae com o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes étnico-raciais. O documento final da Conae serviu de referência para a finalização da proposta do PNE e sua aprovação, com algum apoio da Coalizão Pró-Financiamento. Também foram centrais o empreendedorismo de Nilma Lino Gomes, no CNE, e a mediação de Macaé Evaristo, na Secadi, para a manutenção das ações iniciadas no período anterior, contando ainda com o apoio e pressão da Unesco e Seppir, porém com menor abertura do quadro político institucional no MEC.

8.2.3 Período 3 (2015-2018)

Este período foi marcado pela elaboração e aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Os mecanismos causais explicativos incluíram a instabilidade ministerial, a grave crise econômica e o impeachment de Dilma Rousseff, resultando em uma grande janela de oportunidades para as pautas pró gestão.

A Coalizão Pró-Gestão passou a ser dominante, com influência significativa da Fundação Lemann e apoio de setores governamentais e da sociedade civil para a formulação e implementação de uma base curricular nacional. Mediadores de políticas públicas incluíram Maria Helena Guimarães de Castro e representantes da Undime e Consed. As estratégias envolveram mobilização política, intensas negociações entre diversos grupos e o uso de dados e pesquisas para embasar as políticas propostas.

Os recursos utilizados incluíram o financiamento e apoio técnico da Fundação Lemann e outras organizações, que foram essenciais para a sustentação das iniciativas, via Movimento pela Base, uma organização sem fins lucrativos criada ainda em 2013. Houve

também uma mobilização significativa de acadêmicos e especialistas para a elaboração da BNCC, garantindo a incorporação de diversas perspectivas e conhecimentos especializados fora do campo até então dominante das Faculdades de Educação. Estratégias de negociação e mediação entre diferentes grupos de interesse foram implementadas para atentar alcançar consensos e resolver conflitos. A utilização de dados e pesquisas foi fundamental para embasar as políticas propostas, assegurando que as decisões fossem informadas por evidências robustas. Além disso, foram realizadas campanhas de comunicação e engajamento para promover a BNCC e sua importância, visando aumentar informação e o apoio público às mudanças curriculares.

A implementação da AERN na BNCC enfrentou problemas devido aos limites impostos pela própria BNCC. A Secadi garantiu participação nas discussões, mas a inclusão da diversidade foi desafiadora. A primeira versão da BNCC não incluía a AERN na educação infantil, sendo necessário propor essa inclusão. Mobilizações políticas e articulações regionais garantiram a participação de professores e movimentos sociais. Havia visões divergentes sobre como estruturar a BNCC: por áreas de conhecimento ou de forma transversal. Disputas sobre conteúdos históricos e a inclusão de perspectivas étnico-raciais foram significativas e a elaboração da BNCC mostrou visões divergentes sobre a AERN na educação básica: uma culturalista estruturante, que defendia a agenda enquanto base central de toda a reformulação da educação básica e, portanto, da base epistemológica; uma transversal, defensora de conteúdos étnico-raciais integrados transversalmente nas áreas tradicionais de conhecimento (Linguagens, Matemática, etc.), promovendo uma abordagem mais integrada; e uma baseada em conteúdos específicos, ou seja, que a AERN deveria ser traduzida em conteúdos específicos sobre a história e cultura afro-brasileira e indígena, sem estar rigidamente vinculada a disciplinas, para uma valorização mais detalhada dos temas.

8.2.4 Período 4 (2019-2022)

Sob o governo de Jair Bolsonaro, o período foi caracterizado por ‘choques externos’, resultando na extinção da Secadi. A Coalizão, nascente, Familista Padronizada, composta por um perfil que agregava fortes valores religiosos, visões conservadoras de famílias e ‘comportamento’ (militares) disciplinares, passaram a dominar o subsistema, promovendo políticas como escolas cívico-militares e *homeschooling*. Mediadores de políticas públicas foram menos influentes devido ao fechamento do espaço de diálogo com o governo. Entre os empreendedores dessas políticas, destacaram-se Abraham Weintraub na agenda de educação básica, enquanto a AERN e de diversidade sofreu forte desmonte, a partir da

extinção da Secadi acompanhada da narrativa que interpretava as diversidades como ‘tradições culturais brasileiras’ e o ‘mito da democracia racial’.

Os mecanismos causais explicativos são o choque externo com a entrada de uma coalizão político-partidária de ultradireita, associada diretamente a mudanças no quadro político institucional, interface com o subsistema militar (educacional) em interação com a presença de uma coalizão nascente dominante, por meio de grupos conservadores e a militarização de determinadas áreas educacionais. Soma-se outro choque externo causado pelos impactos significativos da pandemia de Covid-19, que exigiram rápidas adaptações das coalizões para manter a promoção de suas agendas em um contexto político adverso. As coalizões pró gestão e pró financiamento se concentraram na articulação para aprovação do novo Fundeb no Congresso Nacional e em tentar desarticular as ações propostas pela nova coalizão dominante, via legislativo e meios de comunicação.

8.2.5 Confirmação das Hipóteses

Por fim, verifica-se a confirmação ou não das hipóteses levantadas no início da pesquisa, a partir do ACF:

H1 – Há, no subsistema de educação básica, duas coalizões maduras bastante estáveis nas disputas pelas políticas, com características de coalizões adversárias, ou seja, pouco colaborativas. Ainda que atores da AERN estejam presentes em uma delas, esses não conseguiram tornar essa agenda central na coalizão.

No período de 2003 a 2022, a política educacional brasileira foi marcada por intensas disputas entre duas coalizões. A existência de duas coalizões maduras e adversárias pode ser identificada.

A primeira coalizão, denominada Coalizão Pró-Gestão, é composta por atores que defendem prioridade na gestão educacional, mas também aumento do financiamento, o uso de avaliações padronizadas e a inserção centralidade de uma base nacional comum curricular, de forma a balizar as demais políticas da educação básica — formação, material didático, infraestrutura e financiamento. Esta coalizão inclui institutos e fundações privadas, lideradas pelo Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Unibanco e Fundação Itaú e veem a educação como um meio de desenvolvimento social e econômico.

A segunda coalizão, a Coalizão Pró-Financiamento, é formada por acadêmicos das faculdades de educação, entidades de classe e instituições que defendem, como agenda prioritária da educação, a valorização dos profissionais da educação por meio de Planos de Carreira e aumento salarial. Entre os principais atores dessa coalizão estão a CNDE, Anped e CNTE e veem a educação como um fim em si mesmo.

Com relação às mudanças analisadas, voltadas ao monitoramento e avaliação, planejamento e currículo, as visões são diferenciadas.

A relação com o Inep foi estratégica para ambas as coalizões. A Coalizão Pró-Financiamento utilizou os dados produzidos pelo Inep para justificar a necessidade de mais recursos para combater as desigualdades, enquanto a Coalizão Pró-Gestão se valeu das avaliações e indicadores para promover a agenda de eficiência e a melhoria da gestão educacional.

A realização da Conae de 2010 e a aprovação do PNE de 2014 foram eventos significativos onde as duas coalizões buscaram realizar influências diretas de seus objetivos educacionais. A Coalizão Pró-Financiamento pressionou por metas ambiciosas de investimento em educação, incluindo a destinação de 10% do PIB para o setor, enquanto a Coalizão Pró-Gestão enfatizou a necessidade de estabelecer mecanismos claros de avaliação e gestão eficiente, tendo como ação eixo a elaboração de uma base curricular comum. No contexto do PNE, aprovado em 2014, essas disputas continuaram. O plano estabeleceu metas importantes que refletiam a vitória de ambos os lados em diferentes aspectos. A relação entre as duas coalizões no PNE revelou um equilíbrio tenso, com cada coalizão conseguindo impor parte de sua agenda.

As disputas entre essas duas coalizões foram especialmente intensas em torno da BNCC. A Coalizão Pró-Gestão defendia o foco no alinhamento nacional de um currículo comum entre os professores, de forma a se garantir equidade e a qualidade da educação. Em contrapartida, a Coalizão Pró-Financiamento construiu a narrativa de que a base representava uma padronização da educação, que desconsiderava a diversidade cultural e regional do Brasil e era uma imposição de uma visão homogênea e limitada de educação.

Dentro dessas disputas, a AERN, embora reconhecida por sua importância, não era central para nenhuma das coalizões. A Coalizão Pró-Gestão priorizava a eficiência e padronização mínima da base curricular nas escolas como forma de garantir a equidade, enquanto a Coalizão Pró-Financiamento se concentrava mais na luta por financiamento adequado voltado principalmente para a remuneração dos profissionais da educação, tratando a AERN como uma parte de um quadro mais amplo de equidade social.

Ou seja, apesar da inclusão da AERN nos discursos, esta frequentemente estava em segundo plano. As discussões centrais giravam em torno de financiamento, currículo comum, gestão e avaliação. A ausência de uma centralidade da AERN em ambas as coalizões é corroborada pela resistência encontrada na implementação de políticas específicas para a educação étnico-racial. Mesmo com leis como a 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, a implementação prática dessas políticas encontrou barreiras tanto materiais quanto ideológicas dentro do subsistema educacional.

A hipótese foi comprovada.

H2 – Para a implementação das mudanças em relação a AERN, nas políticas públicas da educação básica, foram imprescindíveis as atuações de Secretários da Secadi/MEC, na função de moderadores (*policy brokers*), em articulação com empreendedores de ideias em políticas públicas (*policy entrepreneur*).

A Secadi, criada em 2004, teve um papel crucial na implementação das políticas de inclusão e diversidade, incluindo a AERN. Os secretários Ricardo Henriques, André Lázaro e Macaé Evaristo atuaram não apenas como gestores, mas como mediadores de políticas públicas, desempenhando um papel essencial para a promoção da AERN na educação básica.

Ricardo Henriques foi responsável pela criação da Secad e seu primeiro titular, tendo papel crucial na institucionalização da agenda de inclusão e diversidade dentro do MEC. Henriques tinha experiência como professor de economia na UFF e pesquisador do Ipea, especializado em políticas sociais e desigualdades de renda e raça, além da experiência como gestor público, junto à Benedita da Silva. Com uma visão mais pró-gestão, promoveu e mediou a interlocução entre universidades e movimentos sociais com os demais atores do subsistema de educação básica via gestão pública, visando integrar a agenda as políticas de educação básica, privilegiando o papel dos dados e informações.

André Lázaro sucedeu a Henriques e deu continuidade à expansão das iniciativas da Secad, porém, dando enfoque à formação e fortalecimento de atores da AERN no ensino superior. Com trajetória acadêmica, Lázaro reforçou a importância da inclusão e diversidade no sistema educacional, por meio da expansão de programas de formação continuada para professores e elaboração de materiais didáticos específicos e desenvolvidos de maneira descentralizada. O objetivo era garantir o reconhecimento dos sujeitos políticos da AERN

nas universidades, em articulação com os movimentos sociais, buscando o seu empoderamento para a produção das políticas públicas pertinentes na educação básica.

Macaé Evaristo, diretora e secretária na Secadi, entre 2012 e 2014, trouxe uma perspectiva mais política, prática e ‘comunitária’ à secretaria. Com vasta experiência em movimentos sociais e na educação pública, ela enfatizou a conexão entre políticas públicas e as realidades das escolas. Sob sua liderança e com o empreendedorismo de Nilma Lino Gomes (e Petronilha Gonçalves), foram aprovadas as diretrizes curriculares para a educação quilombola e para a educação em direitos humanos e contratados estudos avaliativos sobre a implementação da Lei 10.639.

Esses secretários foram responsáveis por articular políticas que incluíssem a diversidade racial no currículo escolar. Foram realizados seminários, encontros e fóruns para formar e mobilizar redes articuladas nacionalmente. Como mediadores, os secretários da Secadi atuaram na busca de consensos internos entre as agendas de diversidade e nas articulações para a incorporação das agendas nas políticas educacionais.

Os acadêmicos desempenharam um papel essencial como empreendedores de políticas públicas, trazendo teorias e pesquisas para embasar as políticas de inclusão racial. Neste período se destacou a UFSCar, os NEABs e os seguintes atores individuais: Petronilha Gonçalves, Valter Silvério e Nilma Lino Gomes.

Os servidores públicos concursados na Secadi foram fundamentais na implementação das políticas de inclusão racial em todo o período analisado e, sobretudo, a partir de 2015 e, de forma estratégica, durante a elaboração da BNCC, contando com a mediação da diretoria correspondente.

A hipótese foi comprovada.

H3 – A incorporação da AERN resultou da ação sistemática de outro subsistema, o de igualdade racial, centralizado na Seppir.

A Seppir foi criada em 2003 e teve um papel fundamental na promoção e implementação de políticas de igualdade racial no Brasil. A Secretaria não atuou isoladamente, mas em constante articulação com outros órgãos governamentais, especialmente o MEC, por meio da Secadi e das reuniões do Conselho Nacional de Igualdade Racial. Suas ações visavam garantir que as políticas públicas incorporassem a perspectiva negra de forma transversal. A Seppir fez parcerias com o MEC, via Secadi, no

desenvolvimento de programas e iniciativas, como a formação de professores, a elaboração de materiais didáticos e na promoção de eventos educativos focados na diversidade racial.

A realização de eventos, como a Conapir, as aprovações do Estatuto da igualdade racial e da Lei de Cotas, além de Seminários, evidenciam o esforço da Seppir em promover a discussão e a implementação de políticas de igualdade racial na educação.

Por outro lado, a partir de 2013 a influência da Seppir diminuiu, diante das suas limitações de pessoal e orçamentárias, até sua extinção de status de ministério em 2015.

Portanto, a hipótese foi parcialmente comprovada.

Do ponto de vista de intracoaligação, houve um processo contínuo de aprendizado sobre as relações de causa efeito e soluções para os desafios educacionais. A recém-formada Coalizão Pró-Gestão, entre 2006 e 2009, liderada por entidades como o Todos pela Educação (TPE), se aprofundou no processo de aprendizagem sobre a importância da eficiência e eficácia na gestão dos recursos educacionais a partir da implementação de uma base comum curricular nacional e a definição de metas claras fundamentais para alcançar melhorias na educação básica. Esse processo resultou da maior coordenação na articulação com a gestão pública e os dados e informações (Inep).

No contexto da AERN, uma vez que não foi identificada a presença de uma rede com laços fortes e coordenação de ações, não foram mapeados processos de aprendizagem no período. Com os choques externos, a partir de 2016, espaços para formação, mobilização e fortalecimento de redes se tornou mais escasso, evidenciados pela ausência de atas da Cadara disponíveis, de mobilização dos fóruns estaduais e demais agendas horizontais e federativas.

Por outro lado, conforme relatos de todos os entrevistados, foi observada aprendizagem sobre a necessidade e importância da AERN no MEC.

O MEC aprendeu a reconhecer e enfrentar o eurocentrismo como um problema na educação. Houve uma mudança significativa na percepção e atitude dentro do MEC, ainda que não de homogênea, à medida que os servidores passaram a compreender melhor o conceito de educação racial (Entrevistado 6).

Esta pesquisa analisou a incorporação da Agenda Étnico-Racial negra na Educação no Brasil de 2003 a 2022, com enfoque na existência de coalizões estáveis, o papel de *policy brokers* e empreendedores de políticas, e as influências de outros subsistemas. A análise centrou-se na criação e extinção da Secadi, na marcação raça/cor no Censo Escolar, e na AERN no PNE e na BNCC. A pesquisa identificou três coalizões principais: Coalizão Pró-

Financiamento, Coalizão Pró-Gestão e a nascente Coalizão Familista Padronizada. Constatou-se que, embora a AERN fosse reconhecida, ela não era central para as principais coalizões. Os Secretários da Secadi desempenharam papéis cruciais como mediadores de políticas públicas, e a Seppir teve uma influência significativa, mas decrescente. **As dinâmicas de mudanças foram impulsionadas por pressões sociais potencializadas por outro subsistema, apoio internacional e interações entre coalizões e *policy brokers*, além das coalizões político-partidárias e seu reflexo no quadro político institucional no poder.**

8.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa revelou algumas limitações e oportunidades, em relação ao ACF, aplicado ao estudo de caso, a metodologia, aos temas transversais e especificamente a AERN e a educação básica nacional.

Com relação ao uso do ACF aplicado ao estudo de caso, este se mostrou robusto, do ponto de vista das variáveis operacionalizáveis, permitindo a compreensão dos subsistemas de maneira ampla e sistêmica associada à compreensão de eventos externos em interação. A identificação de atores, crenças e coalizões permite uma série de desdobramentos de pesquisa. Porém, como os atores da AERN não estavam organizados em nenhuma coalizão, a pesquisa apresentou uma lacuna, que poderia ter sido preenchida com técnicas específicas de análise de redes, incluindo atores de fora do subsistema, por exemplo. Entretanto, pela complexidade da pesquisa e tempo exíguo, não foi possível operacionalizá-la.

Quanto à metodologia, algumas limitações se impuseram à pesquisa. A escolha do estudo de caso, com foco específico no nível federal, restringiu a possibilidade de outras coberturas espaciais na análise, como regiões ou estados. O software MAXQDA, como ferramenta de análise, foi subutilizado, devido ao tempo necessário de apropriação das suas funcionalidades frente ao volume de documentos analisados. Em relação aos documentos coletados, algumas audiências públicas realizadas na Comissão de Educação sobre os temas analisados não dispunham de notas taquigráficas nem áudios. Ainda sobre a metodologia, havia previsão de mais entrevistas com, pelo menos, cada ator/organização principal identificado para o levantamento de crenças. Entretanto, tanto os contatos, em alguns casos, como os desencontros de agendas disponíveis, limitaram esse objetivo metodológico.

Quanto à revisão bibliográfica, a extensa leitura de textos associada à falta de sistematização mais organizada de todo o material utilizado nas leituras para a pesquisa levou a perdas de referências que poderiam ter sido mais bem aproveitadas.

E, por fim, o rastreamento de processos evidenciou algumas limitações em relação ao tempo de pesquisa e as mudanças elencadas para análise, impossibilitando, por exemplo, um rastreamento de processos sobre o novo Fundeb, que inclui a AERN.

Por outro lado, identificou-se diversas possibilidades e contribuições da presente pesquisa para as agendas da Ciência Política e, especificamente, ao campo de políticas públicas.

Em termos analíticos, as pesquisas sobre a educação básica nacional que utilizaram o ACF não realizaram um levantamento mais amplo dos sistemas de crença do subsistema de educação básica, mas, sim, de políticas específicas. A presente tese contribui, portanto, para melhor compreensão do subsistema de educação básica nacional. Não foram identificadas pesquisas sobre a tríade monitoramento e avaliação, planejamento e currículo, sobretudo após a BNCC. Tampouco identificaram-se pesquisas com uso do ACF voltados à análise da AERN, permitindo a compreensão da complexidade do mapeamento, interações dos atores da agenda, suas crenças e relações com eventos externos. Soma-se a isso uma possível contribuição para a compreensão da AERN em outros setores, bem como das demais agendas de diversidade (pró equidade) junto à educação básica.

A definição de categorias específicas para analisar os eventos externos, a partir do diálogo entre a literatura de pesquisas com ACF e a pesquisa empírica, se mostrou assertiva, após várias rodadas de testes. Ainda sobre o ACF, a princípio, foi levantada a possibilidade de utilizar também a teoria de mudança gradual, de forma a identificar com mais precisão os *veto points* e maior ou menor discricionariedade institucional e a relação com estratégias específicas utilizadas pelos atores e, assim, testar a hipótese de mudanças em camadas (*layering*) como predominante. Entretanto, durante a pesquisa empírica foi constatado ser desnecessário, uma vez que o ACF permite uma análise ampla dos processos de mudanças.

Sobre os aspectos metodológicos, a utilização do software MAXQDA foi extremamente útil e produtiva, tanto do ponto de vista de custo como de potencialidades oferecidas, com atualizações de versões realizadas durante a pesquisa. Por exemplo, a inclusão de IA no software, ainda que com limitações, possibilita transcrições (com pagamentos específicos) diretamente no software, além de uma aba específica de estatística e a possibilidade de organização de todo o desenho e projeto de uma pesquisa na ferramenta.

Com relação aos resultados, são sinalizadas várias agendas de pesquisa, como desdobramento. Seguem algumas possibilidades, partindo do ACF como referência analítica:

- Implementação da BNCC.
- A atualização da pesquisa para 2024, após a recriação da Secadi;
- A análise das mudanças realizadas entre a criação do Fundef e o novo Fundeb, e/ou com o recorte pró-equidade;
- A análise das políticas relacionadas à formação inicial e continuada de professores da educação básica, a partir do Parfor e Renafor;
- A análise das políticas relacionadas à elaboração de materiais didáticos, a partir do PNLD;
- Análises comparativas entre mudanças a partir de recortes de equidade na educação básica nacional (renda, campo, indígena/quilombola);
- Governança multinível da educação básica (Global, América Latina e Brasil) ;
- Extrema Direita no Brasil;
- Extrema Direita na Educação;

Para a Ciência Política, a pesquisa contribui diretamente nas seguintes áreas:

- Governança de Políticas Públicas;
- Mudanças institucionais;
- Relação legislativo-executivo;
- Ultradireita;
- Políticas públicas sociais/ Equidade;
- Agenda étnico-racial negra;
- Políticas transversais;
- Técnicas de pesquisa;
- Análises de médio alcance;
- Análise crítica dos eventos externos no ACF, ‘variáveis exógenas’; organismos internacionais como categoria analítica;

A expectativa é dar continuidade a essa agenda de pesquisa, de forma colaborativa, a partir das inúmeras possibilidades de desdobramentos elencados acima.

REFERÊNCIAS

ABDIAS NASCIMENTO. **Instituto de Pesquisa e Estudos Afro-Brasileiros (Ipeafro)**, 2023. Disponível em: <<https://ipeafro.org.br/personalidades/abdias-nascimento/>>. Acesso em: 5 out. 2023.

ABERS, R., & KECK, M. Autoridade Prática, Construção Institucional e Entrelaçamento. In *Autoridade Prática: Ação Criativa e Mudança Institucional na Política Brasileira de Água* (p. 29–62). Editora FioCruz, 2017.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, n. 57, 325–357, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecilia. **Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo**. Fortaleza: Secretaria Estadual de Educação do Ceará, 2017. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-PAIC.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022. 76 p.

ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de; SANCHEZ, Livia Pizauro. Implementação da Lei 10.639/2003-competências, habilidades e pesquisas para a transformação social. **Pro-Posições**, v. 28, p. 55-80, 2017.

ALTERITAS — Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Diferença, Arte e Educação. **Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**, Florianópolis, 2023. Disponível em: <<https://alteritas.paginas.ufsc.br/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FERRÃO, Maria Eugénia. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 30, n. 75, p. 688–720, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v0ix.6298>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ANDRADE, M. L. **Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework**. 2020.272 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/39864>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

APROVADO NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO substitutivo de Darcy ao Projeto de LDB. **Senado Notícias**, 31 ago. 1995. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1995/08/31/aprovado-na-comissao-de-educacao-substitutivo-de-darcy-ao-projeto-de-ldb>>. Acesso em: 21 out. 2023.

AQUINO, Yara. Dilma sanciona Plano Nacional de Educação sem vetos. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-06/dilma-sanciona-plano-nacional-de-educacao-sem-vetos>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ARAÚJO, Leonor Franco. A Lei 10639 e sua maior idade. Há o que se comemorar?. **Revista Docência e Cibercultura**, v. 5, n. 2, p. 279-294, 2021.

ARAÚJO, S. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 2013. 486 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro : Editora FIOCRUZ, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575415665>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no país: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ARTES, Amélia; OLIVEIRA, Danielle. O Que Mudou Para a População Negra No Acesso À Educação Brasileira? Quais Os (Novos) Desafios?. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 11, n. Ed. Especi, p. 32-64, 2019.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário, Brasília, DF, Ano I, Suplemento, n. 62, 20 maio 1987. Acesso em: 16 set. 2023.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário, Brasília, DF, Ano I, Suplemento, n. 91, 9 jul. 1987. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=242>>. Acesso em: 16 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO CÍVICO-MILITAR — Abemil. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://abemil.org.br/>>. Acesso em: 23 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS — ABPN. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://abpn.org.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENSINO DOMICILIAR — ANED. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://aned.org.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO — Anped. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://anped.org.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ATAS DE REUNIÕES ORDINÁRIAS. **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/atas-de-reunioes7>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

AUGUSTO, Leonardo. O Estado e as (contra) reformas na regulação da educação profissional uma análise institucional – histórica da rede federal no tempo presente (1993-2028). In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2021, Brasília. p. 1-17. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/199/99>. Acesso em: 16 nov. 2022.

AVISO CIRCULAR CONJUNTO nº 01. Gabinete da Casa Civil, Brasília, 28 dez. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/julho/ministerios-discutem-inclusao-de-campo-raca-cor-em-estatisticas-de-conselhos-tutelaes/aviso-circular-conjunto-no-1-2012-casa-civil-mp-seppir-quesito-raca-cor-em-registros-administrativos-1.pdf/view>. Acesso em: 6 jan. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *História Contada do Banco Central do Brasil*, v.9. Entrevista. Carlos Geraldo Langoni. Brasília, 2019, 106 p.

BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC). **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 28 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgao-colegiado/cne/base-nacional-comum-curricular-bncc>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process Tracing Methods** - Foundation and Guidelines. 2. ed. Michigan: University of Michigan Press, 2019. 199 p.

BECKER, Gary S. *Introduction and Human Capital Revisited*. In: *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. 3rd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=9t69iICmrZ0C&oi=fnd&pg=PR9&dq=becker+human+capital+pdf&ots=WzxokUQzdY&sig=abu1oJrSnrZUFAjN2wlG-KbRbDY>

BEN-HUR FERREIRA. **Biografia, Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/74814/biografia>>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BERK, G., & GALVAN, D. How people experience and change institutions: A field guide to creative syncretism. *Theory and Society*, 38(6), 543–580, 2009.

BERNARDES, Betina. MEC lança parâmetro de currículo de 1º grau. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 out. 1997. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff141025.htm>>. Acesso em: 26 out. 2024.

BLYTH, M. The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change. *World Politics*, 54, 1–26, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda** — Razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BRASIL ECONÔMICO ENTREVISTA DANIEL CARA SOBRE O PNE EM 2012. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. YouTube, 11 jan. 2015. 06 min 52 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9gbvdQo7TDA&list=PLjqeihiyyk5t6MhnG5DRThN_bTcW58Dr8P&index=7>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.332, de 14 de junho de 1983. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do

negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%C3%87%C3%83O%20COMPENSATORIA%2C%20VISANDO,PRIMEIRO%2C%20DA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DA%20REPUBLICA>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 259, de 11 de março de 1999. Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da Rede de Ensino, da temática "História e Cultura Afro-Brasileira" e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 11 mar. 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15223>>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 678, de 24 de maio de 1988. Estabelece a inclusão de matérias da História Geral da África E História do Negro no Brasil como disciplinas integrantes do Currículo Escolar Obrigatório. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180723>>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 dez. 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 859, de 24 de agosto de 1995. DISPÕE sobre a obrigatoriedade da inclusão, no Currículo Oficial da Rede de Ensino, da disciplina 'História da Cultura Afro-Brasileira' e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=183552&ficaAmigavel=nao>>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1967, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 2021, p. 4. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10656.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 set. 2023, p. 7. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11691.htm#art6>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Decreto no 5.159, de 28 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 29 jul. 2004, p. 7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5159.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 20 set. 2004, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm#:~:text=D5209&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.209%20DE%2017%20DE%20SETEMBRO%20DE%202004.&text=Regulamenta%20a%20Lei%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 abr. 2008, p. 3. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6425.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206425&text=DECRET O%20N%C2%BA%206.425%2C%20DE%204,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 10 jan. 2003.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 out. 2012, p. 6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 ago. 2017, p. 2. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9122.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 ago. 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 1996, p. 18109. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

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, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo

de inciso VI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2009, p. 8. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2003, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de côr. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 10 jul. 1951, p. 5. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11390.htm>. Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 nov. 2002, p. 6. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110558.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2008, p. 5. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111741.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 dez. 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Lei no 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1961, p. 11249.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996, p. 28442. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 2015, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv696.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 16, de 5 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 nov. 2012, Seção 1, p. 8. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11091-pceb016-12&category_slug=junho-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 10, de 2 de abril de 2009. Estabelece orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais de formação inicial e continuada de professores e elaboração de material didático específico para alunos e professores da educação básica no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra no Ensino Superior (Programa UNIAFRO). Brasília, DF: Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Conselho Deliberativo, 2 abr. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao10_02042009.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF: Ministério da Educação/Conselho Nacional

de Educação/Câmara de Educação Básica, 14 dez. 2010. Disponível em:
<https://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/resolucao_ceb_002_30012012.pdf>.
Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. Brasília, DF: Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 14 dez. 2010. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6704-rceb004-10-1&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 51, de 11 de dezembro de 2013. Estabelece critérios e normas para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos profissionais participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Brasília, DF: Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Conselho Deliberativo, 11 dez. 2013. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/phocadownload/fnde/legislacao/resolucoes/2013/PDF/resolucao_cd_51_2_2013.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, DF: Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 14 dez. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Brasília, DF: Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 14 dez. 2010. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11963-rceb008-12-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR. Protocolo de intenções que, entre si, celebram a Secretaria Especial de Políticas para as mulheres da Presidência da República, o Ministério da Educação, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e o British Council. Brasília, 11 ago. 2005. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/protocolo-politicaseducacionais.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.338, de 2022. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e 8.069, de 13 de julho de 1990, (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153194>>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 18, de 22 de fevereiro de 1995. Inclui a disciplina 'História e Cultura da África' nos currículos que especifica. Brasília: Senado

Federal, 1995. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/24478>>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 75, de 24 de abril de 1997. Dispõe sobre medidas de Ação Compensatória para a implementação do Princípio da Isonomia Social do Negro. Brasília: Senado Federal, 1997. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/26657>>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL: Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Presidência da República, Casa Civil, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teorias do Estado e Teoria Novo-Desenvolvimentista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 4, 2022. <https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.4.273>

BRIL-MASCARENHAS, Tomás; MAILLET, Antoine; MAYAUX, Pierre-Louis. *Process tracing*. Inducción, deducción e inferencia causal. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 37, n. 3, p. 659–684, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, do Poder Executivo, que "aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências". Brasília, DF. Ata da Reunião Ordinária, Audiência Pública realizada em 11 de maio de 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/872346.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAMATA, Manuela Brito Tiburtino; DA COSTA, Eliane Gonçalves. A Perspectiva histórica da Lei 10.639/03—Movimentos, cenários e percursos. **Kiri-Kerê-Pesquisa em Ensino**, n. 6, 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO — Campanha. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO — Campanha. **Página oficial**, 2020. **Nota Técnica PEC 26/2020**. Disponível em: <<https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-por-que-e-imprescindivel-constitucionalizar-o-caq/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CARA, D. T. **O Fenômeno de Descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 2019. 181 f. Tese (Doutorado em Educação) — Instituto de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CARDOSO, Zilmar Santos *et al.* Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais nos Cursos de Formação Docente: um estudo de caso da Lei 10.639/03 e seus desdobramentos legais. 2016.

CARTA DE PRINCÍPIOS DO PVNC. **Pré-vestibular para negros e carentes/ Pastoral da Juventude**, Duque de Caxias (RJ), 2023. Disponível em: <<https://pvncprepj.wixsite.com/pvnc-pj/carta-de-principios-do-pvnc>>. Acesso em: 19 out. 2023.

CARVALHO, José Mauricio Avilla. **Educação em Disputa**: Uma Análise sobre os Conflitos decorrentes da Reforma do Ensino Médio no Brasil sob o Prisma do Modelo de Coalizões de Defesa. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. 149 f. Disponível em: <https://tede.ufrjr.br/jspui/handle/jspui/5067>. Acesso em: 18 nov. 2022.

CARVALHO, Leandra Paulista; GUIMARÃES, Selva. 20 Anos da Lei 10.639/2003: A Educação para as Relações Étnico-Raciais e a Formação de Professores de História. **Cadernos da FUCAMP**, v. 24, 2023.

CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, Brasília, DF, 13 nov. 2018. Disponível em: <<http://inep80anos.inep.gov.br/inep80anos/presente/censo-escolar-da-educacao-basica/130>>. Acesso em: 3 jul. 2022.

CENSOS 2010 Y LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE ÉTNICO: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Organización Panamericana de la Salud; Organización de las Naciones Unidas; Unicef; Unifem, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1cab2dbf-45e4-4e0f-91a0-9d3c3748ca2f/content>>. Acesso em: 3 dez. 2023.

CLEMÊNCIO, Maria Aparecida. Função pedagógica da Lei nº 10.639 na educação básica. **Grifos**, v. 25, n. 41, p. 219-236, 2016.

COELHO, Mauro Cezar; COELHO, Wilma de Nazaré Baía. As licenciaturas em História e a lei 10.639/03-percursos de formação para o trato com a diferença?. **Educação em Revista**, v. 34, p. e192224, 2018.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS: Political Science and Politics**, 4. e., v. 44, p. 823–830, 18 out. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>. Acesso em: 16 nov. 2022.

COLLIER, Ruth, COLLIER, David. *Critical Junctures and Historical Legacies. Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COMITÊ NEGOCIA AÇÕES PARA A PROMOÇÃO da igualdade racial. **Ministério da Educação**, 2 maio 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/202-noticias/264937351/2799-sp-1765437318?Itemid=164>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

CONAE 2010. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 6 out. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2010>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

CONCURSO NEGRO E EDUCAÇÃO. **Relações Raciais na Ação Educativa**, 9 dez. 2006. Disponível em: <<https://relacoesraciais.acaoeducativa.org.br/material/concurso-negro-e-educacao/>>. Acesso em: 12 out. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO — CNTE. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://cnte.org.br/#>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CONGRESSO TPE – ABERTURA (1ª Parte). Todos pela Educação. YouTube, 2 dez. 2013. 51 min 36 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qInCGcF4oTo&list=PLmwJPoSle0UR8C7y_SgvUuqJ7RImvSIES>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Parecer nº 15, de 15 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2017, Seção I, p. 146. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECPN152017.pdf?query=BNCC>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Parecer nº 15, de 4 de dezembro de 2018. Instituição da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCC-EM) e orientação aos sistemas de ensino e às instituições e redes escolares para sua implementação, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino, nos termos do Art. 211 da Constituição Federal e Art. 8º da Lei nº 9.394/1996 (LDB). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 2018, Seção I, p. 33. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=103561-pcp015-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Parecer nº 20, de 11 de novembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 2009, Seção I, p. 14. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jun. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cnecp_003.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser

respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2017, Seção I, p. 41-44. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22017.pdf?query=curriculo>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2018, Seção I, p. 120-122. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104101-rcp004-18/file>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2009, Seção I, p. 18. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cnecp_003.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)/ CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CBE). Resolução nº 2, de 7 de abril de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1998, Seção I, p. 31. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0298.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)/ CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CBE). Resolução nº 3, de 26 de junho de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 5 ago. 1998, Seção I, p. 21. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_98.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)/ CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CBE). Resolução nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1999, Seção I, p. 18. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL — CNPIR/SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL/ MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Brasília, DF. Ata da 42ª Reunião Ordinária realizada em 24 de setembro de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO — Consed. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://www.consed.org.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CUNHA, Adrielle Soares; AMORIM JÚNIOR, José Correia de; DUVERNOY, Doriele Andrade. Movimento Negro no Brasil: aprovação da Lei Nº 10.639/2003 e educação para as relações étnico-raciais. **Práxis Educativa**, v. 17, 2022.

DECLARAÇÃO DAS ONGs (sobre) Educação para Todos: Consulta Internacional de ONGs (CCNGO), Dakar, 25 de abril de 2000. **Unesco — Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**, Dakar (Senegal), 25 abr. 2000.

Disponível em:

<<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139455/PDF/139455por.pdf.multi>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DIMAGGIO, P. J., & POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160, 1983.

EMIRBAYER, M., & GOODWIN, J. Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. *American Journal of Sociology*, 99(6), 1411–1454, 1994.

DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Brasília, DF: Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, 2013. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jan. 2024.

DOCUMENTO BASE — Volume I. Conae 2010. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/mec_doc_base_vol_1_email_sl.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

DOCUMENTO BASE — Volume II. Conae 2010. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/mec_doc_base_vol_2_email_sl.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

DOCUMENTO FINAL. Conae 2010. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

DOCUMENTO FINAL. Conae 2014. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <<https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2024.

DOMINGOS, Reginaldo Ferreira. Lei 10.639/2003 questões raciais e identitárias: uma irrevogável ação política, um diálogo necessário na educação básica. **Revista Exitus**, v. 9, n. 5, p. 22-46, 2019.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, v. 12, n. 23, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007>

ENTENDENDO O SALÁRIO-EDUCAÇÃO. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/Ministério da Educação (MEC)**, Brasília, 1 jan. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e>>

programas/financiamento/salario-educacao/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ESCOLA SEM PARTIDO. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<http://www.escolasempartido.org/>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ESCOLAS CÍVICO-MILITARES SERÃO IMPLANTADAS SOB DEMANDA.

Ministério da Educação, 4 abr. 2019. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/secim#:~:text=Segundo%20a%20subsecret%C3%A1ria%20da%20Secim,p%C3%BAblicas%20de%20maior%20vulnerabilidade%20social>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

FAGUNDES, Heldina Pereira Pinto; CARDOSO, Berta Leni Costa. Quinze anos de implementação da lei 10.639/2003: desafios e tensões no contexto da Base Nacional Comum Curricular. **Revista Exitus**, v. 9, n. 3, p. 59-86, 2019.

FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective. **Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies**, v. 99, n. 314, p. 327–346, jul. 2004. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/314_0.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

FALLETI, Tulia G. Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. **Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association**, v. 17, n. 1, p. 9–14, 2006. Disponível em: <https://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FALLETI, Tulia G.. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 147–56, 2016. DOI 10.1080/01425690701737481. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15237199>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and causal mechanisms in political analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1143–1166, abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia. From process to mechanism: Varieties of disaggregation. **Qualitative Sociology**, v. 31, n. 4, p. 333–339, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11133-008-9102-4>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FALLETI, Tulia; MAHONEY, James. The comparative sequential method. **Advances in Comparative-Historical Analysis**, v. 10, p. 211–239, jul. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FILICE, R. C. G. **Raça e Classe na gestão da Educação Básica Brasileira**. 2010. 342 f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219–245, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FREITAS, Joene Mendonça *et al.* Importância da implementação da lei 11645/08 na educação básica (Importance of the implementation of law 11645/08 in basic education).

FRENTE HOMESCHOOLING — Por que aprovar o ensino domiciliar agora? Câmara dos Deputados. YouTube, 22 set. 2020. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=hlQio4vI36U&list=TLGGLTDHgZc5ZEUyNjA3MjAyNA>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Página oficial**, 2023. Disponível em:

<<https://www.itausocial.org.br/sobre/>>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. Como a Secretaria de Educação de São Paulo pode ajudar os municípios? (Parte I). YouTube, 30 nov. 2011. 51 min 03 seg. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=0NZp0oTv-o4&t=479s>>. Acesso em: 24 out. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Página oficial**, 2023. Disponível em:

<<https://fundacaolemann.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

GAMA, S. M. N. **Disputas hegemônicas contemporâneas na Educação Brasileira: conflitos ideológicos em torno da BNCC**. 2023. 317 f. Tese (Doutorado em Políticas, Educação, Formação e Sociedade) — Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2023.

GAMA, S. M. N. **Disputas hegemônicas contemporâneas na Educação Brasileira: conflitos ideológicos em torno da BNCC**. 2023. 317 f. Tese (Doutorado em Políticas, Educação, Formação e Sociedade) — Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2023.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, maio 2004. Disponível em:

<https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>. Acesso em: 16 nov. 2022.

GODOY, Eliete Aparecida de. A ausência das questões raciais na formação inicial de professores e a Lei 10.639/03/The absence of racial issues in initial teacher education and Law 10.639/03. **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 22, n. 1, p. 77-92, 2017.

GOHN, M. G. Movimentos Sociais e Lutas pela Educação no Brasil: Experiências e Desafios na Atualidade. *In*: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11., 2016, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2016. Conferência de Encerramento. p. 1-12.

GOMES, Nilma Lino. Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, 2011.

GOMES, Nilma Lino. Educação, relações étnico-raciais e a Lei nº 10.639/03: breves reflexões. **Modos de fazer: cadernos de atividades, saberes e fazeres**. Rio de Janeiro: **Fundação Roberto Marinho**, p. 19-26, 2010.

GOMES, Nilma Lino. Limites e possibilidades da implementação da lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. **Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. José Maurício Arruti *et al*, p. 39-74, 2009.

GOMES, Nilma Lino. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 727-744, 2012.

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro brasileiro indaga e desafia as políticas educacionais. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 11, n. Ed. Especi, p. 141-162, 2019.

GOMES, Nilma Lino. Relações étnico-raciais, educação e descolonização dos currículos. **Currículo sem fronteiras**, v. 12, n. 1, p. 98-109, 2012.

GONZALES, Lélia. Racismo e Sexismo na cultura Brasileira – Fragmento –. **Revista ciências Sociais Hoje, Anpocs**, p. 223–243, 1984. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5509709/mod_resource/content/0/06%20-%20GONZALES%2C%20L%20C3%A9lia%20-%20Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5509709/mod_resource/content/0/06%20-%20GONZALES%2C%20L%20C3%A9lia%20-%20Racismo%20e%20Sexismo%20na%20Cultura%20Brasileira%20%281%29.pdf). Acesso em: 16 nov. 2022.

GOVERNO FEDERAL E CONSELHO BRITÂNICO DESENVOLVEM PROJETOS para igualdade. **Ministério da Educação**, 10 ago. 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/3843-sp-1352931616>>. Acesso em: 24 nov. 2023.

GRONOW, Antti; SATOH, Keiichi; YLÄ-ANTTILA, Tuomas; WEIBLE, Christopher M. Of devils, angels and brokers: how social network positions affect misperceptions of political influence. **Journal of European Public Policy**, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2046137>. Acesso em: 16 nov. 2022.

GRZYMALA-BUSSE, Anna. Time will tell? temporality and the analysis of causal mechanisms and processes. **Comparative Political Studies**, v. 44, 9. ed., p. 1267–1297, 16 dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414010390653>. Acesso em: 16 nov. 2022.

HENRIQUES, Ricardo. TD 0807 – Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Rio de Janeiro, jul. 2001. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=4061>. Acesso em: 15 dez. 2023.

HENRY, Adam; INGOLD, Karin; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M. Advocacy Coalition Framework. **Methods of the Policy Process**. Nova York: Routledge, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781003269083>. Acesso em: 16 nov. 2022.

HISTÓRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ministério da Educação**, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/institucional/historia>>. Acesso em: 29 set. 2023.

HISTÓRIA GERAL DA ÁFRICA — Coleção — Edição em Português. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)/ Ministério da Educação**, 2023. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190257/PDF/190257por.pdf.multi>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

HISTÓRIA. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

HISTÓRICO. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação**, 28 out. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico>>. Acesso em: 29 out. 2023.

I CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL — Estado e Sociedade promovendo a Igualdade Racial — Relatório Final. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial/relatorio_1_conferencia_promocao_igualdade_racial.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

I CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/i-conferencia-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

IGUALDADE RACIAL. **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea)**, 2023. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/>>. Acesso em: 28 nov. 2023.

INEP TEM NOVO PRESIDENTE. **Ministério da Educação**, 3 out. 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/222-noticias/537011943/4409-sp-970099315?Itemid=164>>. Acesso em: 21 dez. 2023.

INFORME MIR — Monitoramento e avaliação — nº 4 — Edição Conferências Nacionais de Igualdade Racial. Brasília, DF: Ministério da Igualdade Racial, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/informe-edicao-conferencias-nacionais-de-igualdade-racial.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2024.

INSTITUTO UNIBANCO. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://www.institutounibanco.org.br/o-instituto/sobre-nos/>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

IRACI, Nilza. Seminário Internacional sobre Dados Desagregados por Raça e Etnia da População Afrodescendente das Américas. **Portal Geledés**, São Paulo, 27 jun. 2009. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/seminario-internacional-sobre-dados-desagregados-por-raca-e-etnia-da-populacao-afrodescendente-das-americas/>>. Acesso em: 3 dez. 2023.

ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://www.itaueducacaoetrabalho.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 30 jul. 2023.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. **Theories of the Policy Cycle**. Handbook of public policy analysis. London: CRC Press, 2007. 20 p. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315093192-12/theories-policy-cycle-werner-jann-kai-wegrich>. Acesso em: 16 nov. 2022.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994. 264 p. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/9781400821211>. Acesso em: 16 nov. 2022.

LANÇADA CARTILHA DE EDUCAÇÃO DOMICILIAR. **Serviços e Informações do Brasil**, 28 maio 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/05/lancada-cartilha-de-educacao-domiciliar>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

LAVALLE, A. G. Sem Pena Nem Glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, n. 66, jul. 2003, p. 91-110.

MADEIRA, Thais Fernanda Leite. Educar para as relações étnico-raciais: mudanças no campo normativo e o impacto no mercado editorial. 2016.

MAHONEY, James; GOERTS, Gary. A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. **Political Analysis**, Cambridge University Press, v. 14, n. 3, p. 227–249, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MAHONEY, James. Explaining Political Development in Central America. Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Remites in Central america. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1–37, 2009

Marinho, H. A luta anti-racista do movimento negro brasileiro: a lei n e suas contribuições para a educação, 2003.

MARQUES, E. C. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro - Aprendizados a partir das políticas urbanas. RBCS Revista Brasileira de Ciências Sociais, 21(60), 15–41, 2006.

MATT ANDREWS: Reformas educacionais e escolas públicas. Fundação Lemann. YouTube, 30 nov. 2011. 20 min 26 seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Fd2lcjq8k3U>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

MATTOS, Bruna Barcellos. **A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação: entre projetos políticos e coalizões**. 2017. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. 204 f. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-20082017-230009/publico/dissertacao_bruna_mattos_final.pdf. Acesso em: 16 nov 2022.

MEC INSTITUI NOVE COMISSÕES TÉCNICAS. **Ministério da Educação**, 25 maio 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/mec-institui-nove-comissoes-tecnicas>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

MEDEIROS, M. G. Conservadorismo e Serviço Social: algumas notas. **Revista Humanidades em Perspectivas**, v. 2, n. 5, jul./dez. 2020.

MENICUCCI, Thelma M. Os Argumentos Analíticos: A Perspectiva Histórica e Institucional. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, processo e trajetória, Ed. FioCruz, Rio de Janeiro, 2007.

MILÚ (Trailer). Festival É Tudo Verdade. YouTube, 20 mar. 2019. 02 min 29 seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5qEf11Yk0Nw>>. Acesso em: 14 dez. 2023.

MOTA, Daniela Teles Andrade. **Existe vida inteligente fora da escola?** Uma análise das coalizões em torno das propostas de regulamentação da educação domiciliar no Brasil. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. 64 f. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27721>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MOVIMENTO PELA BASE. **Página oficial**, 2024. Disponível em: <<https://movimentopelabase.org.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2024.

NEGREIROS, D. F. Educação das relações étnico-raciais: análise da formação de docentes por meio dos programas Uniafro e africanidades. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 48, jan./jun. 2017.

NILMA LINO GOMES É INDICADA COMO TITULAR DO MINISTÉRIO DAS MULHERES, **Igualdade Racial e Direitos Humanos. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**, Brasília, DF, 2 out. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/outubro/nilma-lino-gomes-e-indicada-como-titular-do-ministerio-das-mulheres-igualdade-racial-e-direitos-humanos>. Acesso em: 22 jan. 2024.

NOTA DA CUT SOBRE A FUSÃO DA SPM, SEPPIR. **Central Única dos Trabalhadores (CUT)**, São Paulo, 10 nov. 2011. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/nota-da-cut-sobre-a-fusao-da-spm-seppir-snj-e-sdh-1d21>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

NOTA TÉCNICA: POR QUE É IMPRESCINDÍVEL CONSTITUCIONALIZAR O CAQ? **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-por-que-e-imprescindivel-constitucionalizar-o-caq/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

NÚCLEO DE ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS — NEAB. **Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)**, São Carlos (SP), 2023. Disponível em: <http://www.neab.ufscar.br/?page_id=85>. Acesso em: 27 jul. 2023.

OLIVEIRA, A. L. A. R. M.; OLIVEIRA, G. G. S. Novas tentativas de controle moral da educação: conflitos sobre gênero e sexualidade no currículo e na formação docente. **Educação Unisinos**, v. 22, n. 1, p. 16-25, jan.-mar. 2018. doi: 10.4013/edu.2018.221.02

OLIVEIRA, D. S. A lei nº 10.639/2003 — educação antirracista e regime de informação. **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, n. especial, 2022. DOI: <https://doi.org/10.35699/2237-6658.2022.39925>

OLIVEIRA, Guilherme. Darcy Ribeiro, o legislador. **Senado Notícias**, 23 set. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/09/darcy-ribeiro-o-legislador>>. Acesso em: 18 out. 2023.

OLIVEIRA, Waldete Tristão Farias; MACHADO, Carlos Eduardo Dias. A demanda da população negra brasileira por educação: um longo trajeto até a lei 10.639/03. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 10, p. 314-339, 2018.

ONU SUGERE OBTER DADOS SOBRE RAÇA NO CENSO 2010 Genebra, 24/08/2009. **Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP-Sindicato)**, Curitiba, 25 ago. 2009. Disponível em: <<https://appsindicato.org.br/?p=10818/>>. Acesso em: 5 dez. 2024.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia - Universidade de Brasília 2009. Universidade de Brasília, 2009. 362 f. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4274>. Acesso em: 16 nov. 2022.

PALESTRA PROFERIDA PELA PRESIDENTA DILMA aos participantes do Exame Fórum 2011 – São Paulo/SP. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/videos/video-da-palestra-proferida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-aos-participantes-do-exame-forum-2011-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS : introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília : MEC/SEF, 1997.

PARECER CEB 2010. Ministério da Educação, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/15074-ceb-2010-sp-1493348564>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

PARECER CEB 2011. Ministério da Educação, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/15074-ceb-2010-sp-1493348564>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

PASSOS, Joana Célia dos. As relações étnico-raciais nas licenciaturas: o que dizem os currículos anunciados. **Poiésis-Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, v. 8, n. 13, p. 172-188, 2014.

PERMOSER, J. M.; STOECKL, K. Reframing human rights: the global network of moral conservative homeschooling activists. **Global Networks**, v. 21, n. 4, p. 681-702, 2021. <https://doi.org/10.1111/glob.12299>

PIERSON, Paul. Positive Feedback and Path Dependence. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, p. 17–78, 2004. 208 p.

PIERSON, Paul. Positive Feedback and Path Dependence. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press., p. 17–78, 2004.

PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Implementando Desigualdades**. Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. 736 p.

PISA 2000 — Relatório Nacional. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<https://download.inep.gov.br/download/internacional/pisa/PISA2000.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2023.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Ministério da Educação**, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

PLANO NACIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E PARA O ENSINO DE HISTÓRIA E CULTURA AFROBRASILEIRA E AFRICANA. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/diretrizes_curric_educ_etnicoraciais.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PLANO PLURIANUAL (PPA). **Ministério do Planejamento e Orçamento**, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDADE, EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA — PNEERQ. **Ministério da Educação**, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/pneerq>>. Acesso em: 5 fev. 2024.

PORTARIA MEC nº 21, DE 28 DE AGOSTO DE 2013. **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)**, 30 ago. 2013. Disponível em: <<https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1450/portaria-normativa-n-21#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20inclus%C3%A3o%20da,Educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PORTARIA MEC nº 316, DE 04 DE ABRIL DE 2007. **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)**, 4 abr. 2007. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port_316_2007_04_04.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PROCESSO DE CONTAS ANUAIS – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). **Ministério da Educação**, Brasília, 2023. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14942:proces>

so-de-contas-anuais-secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-e-diversidade-secad&catid=33831:secretarias-extintas>. Acesso em: 12 fev. 2023.

PROCESSO DE CONTAS ANUAIS — Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). **Ministério da Educação**, 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/alfabetizacao-e-diversidade-secad>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

PROGRAMA BRASIL-ÁFRICA: Histórias Cruzadas. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)**, 30 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.unesco.org/pt/articles/programa-brasil-africa-historias-cruzadas>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE). **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PROGRAMA DIVERSIDADE. Entrevista Nilma Lino Gomes. YouTube, 11 set. 2019. 13 min 51 seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-6mNGmegaOA>>. Acesso em: 24 out. 2023.

PROGRAMA EXTRA CLASSE 158 DISCUTE O PNE – 1ª PARTE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação . YouTube, 10 jan. 2015. 09 min 30 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4IcbMIIsEM8&list=PLjqeihyk5t6MhnG5DRThN_bTcW58Dr8P>. Acesso em: 14 jan. 2024.

PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA). **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>>. Acesso em: 2 nov. 2023.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR (PNATE). **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PROJETO GÊNERO E DIVERSIDADE NA ESCOLA faz sucesso ao enfrentar tabus. **Ministério da Educação**, 30 nov. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/7344-sp-1974577936>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

REGIMENTO — I CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Brasília, 3 dez. 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial/decreto_regimento_1_conferencia_promocao_igualdade_racial.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO — SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA 2006. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2007/relgest_06.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO 2004 — Planejamento 2005. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/relat2004.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO 2015. Brasília, DF: Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/ Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal/ Núcleo Estruturante da Política de Inovação, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/rede_federal/relatorios_publicacoes/relatorio_de_atividades_nepi_2015.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

RELATÓRIO DE GESTÃO 2016. Brasília, DF: Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/ Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal/ Núcleo Estruturante da Política de Inovação, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/relatorios-anuais-de-gestao/relatorio-ouvidoria-2016.pdf/view>. Acesso em: 24 jan. 2024.

RELATÓRIO DE GESTÃO DA SECAD — 2004. Brasília (DF): Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18641-secadi-relatorio-gestao-mec-2004-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 nov. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO 2010. Relatório de Gestão do exercício de 2010 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que esta SEB está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN TCU nº 63/2010, da DN TCU nº 107/2010, da Portaria TCU nº 277/2010 e da IN nº /2010. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12753-relatorio-gestao-2010-seb-pdf&category_slug=marco-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 21 nov. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2007. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18671-secadi-relatorio-gestao-mec-2007-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 dez. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2011. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16429-secadi-relatorio-gestao-exercicio-2011&category_slug=setembro-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 dez. 2023.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2012. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15144-relatorio-de-gestao-2012&category_slug=fevereiro-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 29 dez. 2023.

RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOBRE O CAMPO COR/RAÇA — Censo Escolar da Educação Básica. **Infograma**, 29 abr. 2016. Disponível em: <https://infogram.com/relatorio_de_informacoes_sobre_o_campo_corraca___censo_escolar_da_educacao_basica>. Acesso em: 28 dez. 2023.

RELATÓRIO FINAL DA CEXMEC (2019-2022) — Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (MEC), bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico (CEXMEC). Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Ministério da Educação, 21 nov. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2216616&filename=REL%203/2022%20CEXMEC>. Acesso em: 14 mar. 2022.

RELATÓRIOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA SEB. **Ministério da Educação**, Brasília, 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12661-relatorios-de-gestao-e-planejamento-da-seb>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

RELATÓRIOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA SEB. **Ministério da Educação**, 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12661-relatorios-de-gestao-e-planejamento-da-seb>>. Acesso em: 22 set. 2023.

RELATÓRIOS DE GESTÃO. **Ministério da Educação**, 30 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

RESOLUÇÃO/CD/FNDE nº 14, de 28 de abril de 2008. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, 8 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2008/resolucao-cd-fnde-no-14-de-28-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 18 dez. 2023.

REZENDE, Flávio. Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, p. 113–130, 2012.

ROMANELLI, Olaiza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Vozes, 1986.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da. **Como mudam as políticas públicas**: a dinâmica das coalizões na Política nacional de educação especial no Brasil. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/224026>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ROSEMBERG, F. Desigualdades de Raça e Gênero no Sistema Educacional Brasileiro. In: AÇÕES AFIRMATIVAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: O CONTEXTO PÓS-DURBAN, 20-22 set. 2005, Brasília. Disponível em: <https://educacaoinfantil.ceert.org.br/pdf/textos/DESIGUALDADES_DE_RA%C3%83%E2%80%A1A_E_G%C3%83%C5%A0NERO_NO_SISTEMA_EDUCACIONAL_BRASILEIRO_F%C3%83%C2%BAlvia_Rosemberg.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia. Ação afirmativa na pós-graduação: o Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford na Fundação. **Textos FCC**, v. 36, 30 out. 2013. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/textosfcc/article/view/2454>>. Acesso em: 6 nov. 2023.

SABATIER Paul A; WEIBLE Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. **Theories of the policy process**, v. 2, p.189-220, 2007.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SABATIER, Paul A. Toward Better Theories of the Policy Process. **Political Science and Politics**, v. 24, n. 2, p. 147–156, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/419923>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SANTOS, João Paulo Lopes dos; MOREIRA, Nubia Regina. Entre raça e gênero: significado das cotas raciais para universitárias negras. **Série-Estudos**, v. 24, n. 52, p. 77-100, 2019.

SANTOS, Renato Emerson dos. A Lei 10.639 no PNLD de Geografia: um ensaio sobre questões, mudanças e permanências. **Geografia e livro didático para tecer leituras do mundo (e-book)**. Ivaine Tonini *et al.*, São Leopoldo, Ed. Oikos, 2018.

SANTOS, Sônia Querino dos Santos; MACHADO, Vera Lúcia de Carvalho. Políticas públicas educacionais: antigas reivindicações, conquistas (Lei 10.639) e novos desafios. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v. 16, p. 95-112, 2008.

SAYLOR, Ryan. Why Causal Mechanisms and Process Tracing Should Alter Case Selection Guidance. **Sociological Methods and Research**, v. 49, n. 4, p. 982–1017, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0049124118769109>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326, 2008.

SEN, Amartya. The importance of basic education. **The Guardian**, London (United Kingdom), 28 Oct 2003. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/education/2003/oct/28/schools.uk4>>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SILVA, Aline Deborah Tinoco. **O PAR como mecanismo de valorização da cultura negra na formação de professores**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SILVA, Humberto Rafael de Andrade. **Atuação das lideranças do Movimento Negro Unificado no processo de aprovação da Lei 10.639/2003 e sua implicação na mudança dos livros didáticos de História**. 2019. 182 f. Dissertação (Mestrado em História) — Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019.

SILVA, Iraneide Soares da. As inquietações no currículo educacional a partir da lei 10639/03. **Padê: Estudos em filosofia, raça, gênero e direitos humanos (encerrada)**, v. 1, n. 2, 2007.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. 2019. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia Administração e Contabilidade e Gestão Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2019. 243 f. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35766>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2008. 223 f. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2424/62060100795.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 16 nov. 2022

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

SOTIROV, M.; MEMMLER, M. The Advocacy Coalition Framework in natural resource policy studies — Recent experiences and further prospects. **Forest Policy and Economics**, v. 16, p. 51-64, March 2012. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.06.007>

SOUZA JÚNIOR, B. L. **A construção do pânico moral sobre a chamada "Ideologia de Gênero na Educação" nos sites de Movimentos Cristãos (Neo)conservadores**. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Centro Acadêmico do Agreste, Pós-Graduação em Educação Contemporânea, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2018.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1718.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Uma História Política Da Desigualdade No Brasil**. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os

ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 270–326, 2016. 377 f. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22005>. Acesso em: 16 nov. 2022.

STF CONCLUI JULGAMENTO sobre ensino religioso nas escolas públicas. **Supremo Tribunal Federal (STF)**, Brasília, DF, 27 set. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=357099>. Acesso em: 28 jan. 2024.

3º SEMINÁRIO LGE: O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Palestra). Fundação Lemann. YouTube, 2 dez. 2011. 02 min 29 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vgwbNjo9ixQ>. Acesso em: 14 jan. 2024.

TARLAU, Rebecca; MOELLER, Kathryn. O consenso por filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 553-603, 2020.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018. <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>

TEIXEIRA, P. P.; HENRIQUES, A. The new Brazilian conservatism: Mapping its lines of force. **Education Policy Analysis Archives**, Mary Lou Fulton Teachers College — Arizona State University, v. 30, n. 89, 2022. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7137>

TEXTO-REFERÊNCIA PARA A ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA. Brasília, DF: Ministério da Educação/Câmara da Educação Básica, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8527-texto-referencia-diretrizes-curriculares-educacao-quilombola-cne2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 jan. 2024.

THEODORO, Mário. Perfil – Lélia Gonzalez. **Desafios do Desenvolvimento — A revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Brasília, DF, Ano 6, Edição, 51, 7 jun. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2260:catid=28. Acesso em: 15 ago. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 28 jul. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Todos pela Educação. YouTube, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/@Todospelaeducacao/streams>. Acesso em: 15 dez. 2023.

TV ESCOLA – PROGRAMA SALTO PARA O FUTURO DISCUTE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. YouTube, 11 jan. 2015. 50 min 51 seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NIBnlpNoSPM&t=492s>. Acesso em: 15 jan. 2024.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO — Undime. **Página oficial**, 2023. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/sobre-a-undime>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

VEIGA, J. E. Neodesenvolvimentismo — quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./ set. 2006. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_07.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2023.

WEIBLE, Christopher M. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications**. In: *Theories of the Policy Process*, p. 189-220, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v19n1p77-90>. Acesso em: 16 nov. 2022.

WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy and Politics**, v. 46, 2. ed., p. 325–343, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>. Acesso em: 16 nov. 2022.

WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; JENKINS-SMITH, Hank C. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 48, 4. ed., p. 1054–1081, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12360>. Acesso em: 16 nov. 2022.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; DELEON, Peter. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, 3. ed., p. 349–360, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>. Acesso em: 16 nov 2022.

WELLER, Wivian; PAZ, Cláudia Denís Alves. Gênero, raça e sexualidade nas políticas educacionais: avanços e desafios. **Políticas públicas e gestão da educação construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Biblioteca Anpae—Série cadernos**, n. 11, 2013.

XIMENES, Daniel de Aquino; LINDQUIST, Carolina Barbosa. Não é só o FNDE: Desmonte do Inep mostra descaso com a educação. **Diálogos Públicos, UOL**, São Paulo, 22 jun. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/dialogos-publicos/2022/06/22/nao-e-so-o-fnde-desmonte-do-inep-mostra-descaso-com-a-educacao.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ANEXO A — QUADRO RESUMO DAS METAS DO PARECER CNE/MEC 01/2004

Registrar a história não contada dos negros brasileiros, incluindo comunidades remanescentes de quilombos e territórios urbanos e rurais de população negra	Inclusão de personagens negros e de outros grupos étnico-raciais em materiais escolares, exceto em manifestações culturais específicas de um grupo.
Oferecer apoio sistemático aos professores para o desenvolvimento de planos de aula, seleção de conteúdos e métodos de ensino focados em História e Cultura Afro-Brasileira, Cultura Africana e Educação das Relações Étnico-Raciais.	Organização de centros de documentação, bibliotecas, mídiotecas, museus e exposições para divulgar valores e culturas dos diferentes grupos étnico-raciais brasileiros, com ênfase nos afrodescendentes.
Mapear e divulgar experiências pedagógicas bem-sucedidas, além de identificar dúvidas e dificuldades dos professores em relação ao ensino sobre questões raciais, buscando soluções por meio da administração dos sistemas de ensino e dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros – NEABs.	- Identificação, com o apoio dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros, de fontes de conhecimento de origem africana para selecionar conteúdos e procedimentos educativos.
Promover a articulação entre os diversos atores educacionais, incluindo sistemas de ensino, Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros, centros de pesquisa, escolas, comunidades e movimentos sociais, com o objetivo de formar professores para lidar com a diversidade étnico-racial.	Incentivo a pesquisas sobre processos educativos baseados em valores e conhecimentos afro-brasileiros e indígenas.
Estabelecer grupos de trabalho nos sistemas de ensino para planejar e implementar a formação de professores em conformidade com as diretrizes sobre Educação das Relações Étnico-Raciais com o apoio do Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores.	Coleta e compilação de informações sobre a população negra para formular políticas públicas.
Introduzir, nos cursos de formação de profissionais da educação: análises das relações sociais e raciais no Brasil, conceitos relacionados, práticas pedagógicas e materiais didáticos voltados para a reeducação das relações étnico-raciais e ensino da história e cultura afro-brasileira e africana.	Edição de livros e materiais didáticos que abordem a pluralidade cultural e diversidade étnico-racial, corrigindo distorções históricas, com supervisão de programas de difusão de livros educacionais do MEC.
Integrar a discussão sobre questões raciais na matriz curricular de cursos de licenciatura e em processos de formação continuada de professores, abrangendo todos os níveis de ensino.	Divulgação de bibliografias afro-brasileiras e outros materiais como mapas e obras de arte para combater a discriminação e o racismo nas escolas.
Incluir, nos conteúdos curriculares dos cursos superiores, disciplinas e atividades relacionadas à Educação das Relações Étnico-Raciais e aos conhecimentos de matriz africana e/ou relacionadas a população negra, assim como garantir a presença de personagens negros em materiais didáticos.	Oferta de educação fundamental em áreas quilombolas com profissionais preparados para as especificidades dessas comunidades.
Incorporar bibliografia sobre história e cultura afro-brasileira e africana, assim como sobre	Garantia de recursos humanos, materiais e financeiros para projetos de Educação das Relações

questões raciais, em programas de concursos públicos para admissão de professores.	Étnico-raciais e estudo da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.
Inserir objetivos e procedimentos para combater o racismo, promover o respeito à diversidade étnico-racial e valorizar as histórias e culturas afro-brasileira e africana em documentos normativos e planos de ensino das instituições educacionais.	Realização de atividades periódicas para avaliar e divulgar os resultados do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, comunicando os resultados ao Ministério da Educação e outras entidades.
Exame e encaminhamento de soluções para situações de racismo e discriminação por conselhos escolares e órgãos colegiados.	Adequação dos mecanismos de avaliação escolar às orientações do parecer, incluindo itens sobre currículo, atendimento aos alunos e projetos pedagógicos.
Criar ambientes educativos de apoio às vítimas e orientação aos agressores para promover respeito mútuo.	Disponibilização do parecer completo para professores e profissionais educacionais para estudo, implementação e avaliação de resultados.

Fonte: Elaboração da autora a partir de Parecer nº3 (2004).

**ANEXO B — EXEMPLOS DA INCORPORAÇÃO DA AERN NA BNCC -
PORTUGUÊS E HISTÓRIA NO ENSINO FUNDAMENTAL**

COMPONENTE	ANO/Faixa	CAMPOS DE ATUAÇÃO	PRÁTICAS DE LINGUAGEM	OBJETOS DE CONHECIMENTO	HABILIDADES	COMENTÁRIO	POSSIBILIDADES PARA O CURRÍCULO
Língua Portuguesa	1º, 2º, 3º, 4º, 5º	Todos os campos de atuação	Produção de textos (escrita compartilhada e autônoma)	Utilização de tecnologia digital	(EF15LP08) Utilizar software, inclusive programas de edição de texto, para editar e publicar os textos produzidos, explorando os recursos multissemióticos disponíveis.	O foco desta habilidade é o conhecimento e o domínio de ferramentas digitais na edição e publicação de textos. Assim, está estreitamente associada à habilidade (EF15LP07), na medida em que pressupõe a atividade de edição de texto (o que significa realizar a observação atenta de sua produção, fazendo as revisões e ajustes necessários) e de publicação do texto (ou seja, deixar a produção disponível para o acesso do leitor). Esta habilidade envolve a previsão de habilidades específicas para uso do software e para o gênero produzido/editado, considerando cada ano, assim como a utilização do software com ou sem ajuda do professor.	Na elaboração do currículo, é possível prever habilidades específicas, envolvendo conhecimentos procedimentais necessários ao uso do software, que podem ser articulados à habilidade em projetos de elaboração de textos encontrados em: folhetos com orientações sobre questões/problemas locais; guias, pesquisas sobre povos indígenas/africanos ; entre outros. Há, aqui, oportunidade de trabalho interdisciplinar com a habilidade (EF15AR26), da Arte, no que se refere à utilização de diferentes tecnologias e recursos digitais nos processos de criação. A habilidade pode, ainda, ser articulada a outras que proponham a contextualização da prática de produção de textos.

Língua Portuguesa	3º, 4º, 5º	Campo artístico-literário	Produção de textos (escrita compartilhada e autônoma)	Escrita autônoma e compartilhada	(EF35LP25) Criar narrativas ficcionais, com certa autonomia, utilizando detalhes descritivos, sequências de eventos e imagens apropriadas para sustentar o sentido do texto, e marcadores de tempo, espaço e de fala de personagens.	Esta habilidade é mais complexa, pois envolve produzir narrativas de conteúdo temático, o que pode ser planejado de forma coletiva ou mais autônoma, garantindo progressão vertical no ano. Ela prevê que o aluno se utilize de recursos de descrição e narração para criar esses textos. A habilidade se relaciona à (EF15LP05) e (EF02LP27).	Na elaboração do currículo, é importante considerar que a criação de narrativas ficcionais difere da recontagem por solicitar a criação de conteúdo temático, sendo, portanto, mais complexa. É possível prever o estudo de narrativas representativas da cultura local, nacional e universal (culturas africana e latino-americana, por exemplo) , além de ampliar a habilidade com a criação parcial (produzir parte desconhecida de um conto lido) e/ou colaboração no planejamento. Pode-se, ainda, analisar as características dos gêneros, a partir do estudo dos recursos presentes nos textos e prever a progressão horizontal e vertical (ampliando a complexidade do gênero ou texto proposto nos diferentes anos), começando com produção coletiva, seguida de trabalho em duplas/grupos para chegar à produção autônoma.
Língua Portuguesa	5º	Campo da vida cotidiana	Escrita (compartilhada e autônoma)	Escrita colaborativa	(EF05LP12) Planejar e produzir, com autonomia, textos instrucionais de regras de jogo, dentre outros gêneros do campo da vida cotidiana, de acordo com as convenções do gênero e considerando a situação comunicativa e a finalidade do texto.	Trata-se de uma habilidade que articula a produção textual com o gênero de textos instrucionais de regras de jogo e dois vetores do processo de escrita (situação/finalidade). Envolve ao menos duas operações distintas, que podem ser tratadas em separado: planejar e produzir, que significam organizar as ideias para depois colocá-las no papel.	Na elaboração do currículo, o desenvolvimento da habilidade deve prever a contextualização em projetos temáticos, como, por exemplo, estudo de jogos de diferentes culturas (indígenas, latino-americanas, africanas etc.) , elaboração de um DVD com diversos jogos de tabuleiro da década de 1960, produção de um livro com jogos inventados pela classe, tarde de jogos na escola, contendo espaços com jogos da infância da comunidade escolar, entre outros. É possível propor habilidades que: a) envolvam análise de textos dos gêneros do campo da vida cotidiana em questão, de modo a explicitar suas características, construindo registros que possam repertoriar a produção; b) orientem o uso de procedimentos escritores, como: reler o que está escrito para continuar, consultar o planejamento para tomar decisões no momento da escrita e revisar no processo e ao final.

Língua Portuguesa	6º, 7º	Campo artístico-literário	Leitura	Estratégias de leitura Apreciação e réplica	(EF67LP28) Ler, de forma autônoma, e compreender – selecionando procedimentos e estratégias de leitura adequados a diferentes objetivos e levando em conta características dos gêneros e suportes –, romances infantojuvenis, contos populares, contos de terror, lendas brasileiras, indígenas e africanas , narrativas de aventuras, narrativas de enigma, mitos, crônicas, autobiografias, histórias em quadrinhos, mangás, poemas de forma livre e fixa (como sonetos e cordéis), vídeo-poemas, poemas visuais, dentre outros, expressando avaliação sobre o texto lido e estabelecendo preferências por gêneros, temas, autores.	A habilidade refere-se a procedimentos e estratégias que podem ser usados para compreender e apreciar diferentes gêneros literários, considerando as suas marcas específicas. Esse tipo de leitura favorece a fruição literária — que significa ler sem qualquer compromisso com avaliações ou apresentações formais sobre o lido. Entretanto, cabe lembrar que, para fruir melhor o texto, é essencial ter vivenciado experiências prazerosas de leitura e conversa sobre textos desses gêneros, em que o caráter criativo dos discursos literários tenham sido evidenciados.	Na elaboração do currículo, uma forma de se colaborar para a motivação do aluno para leituras autônomas é:(1) acolher as mais variadas produções culturais, oferecendo um amplo e variado acervo de livros;(2) prever projetos que envolvam o cultivo da leitura de livre escolha;(3) rodas de conversa sobre obras lidas;(4) outros eventos culturais, como saraus, mostras de cinema, teatro, música etc.Ações dessa natureza favorecem a inserção dos alunos em práticas variadas, ampliando seu repertório cultural e consciência multicultural. Para um trabalho dessa dimensão, é necessária a articulação dos professores da área — o que possibilitará explorar as diferentes linguagens —, bem como a pessoa responsável pela sala de leitura e/ou biblioteca. Esta habilidade articula-se com a habilidade de mostrar interesse e envolvimento com a leitura de textos literários — no sentido de que envolver-se nas mais variadas práticas de leitura literária favorece o desenvolvimento da autonomia dos alunos.
-------------------	--------	---------------------------	---------	--	--	--	---

História						
COMPONENTE	ANO/FAIXA	UNIDADES TEMÁTICAS	OBJETOS DE CONHECIMENTO	HABILIDADES	COMENTÁRIO	POSSIBILIDADES PARA O CURRÍCULO
História	1º	Mundo pessoal: meu lugar no mundo	As diferentes formas de organização da família e da comunidade: os vínculos pessoais e as relações de amizade	(EF01HI02) Identificar a relação entre as suas histórias e as histórias de sua família e de sua comunidade.	Avança-se em relação à habilidade (EF01HI01), uma vez que o aluno deve reconhecer as conexões entre suas lembranças pessoais e as de sua família e comunidade, entre o Eu e o Outro. Para isso, o aluno desenvolve outras habilidades cognitivas: buscar, relacionar, recolher, examinar, descobrir e associar histórias.	Na elaboração do currículo, as sugestões apontadas para a habilidade (EF01HI01) podem ser retomadas, destacando, agora, os pontos de convergência entre as lembranças do aluno e as histórias da família e da comunidade. Novas perguntas são inseridas – quem ou com quem? onde? quando? O diálogo e a convivência propiciados pela atividade contemplam a Competência Geral 9. É possível, ainda, na elaboração do currículo, complementar essa habilidade prevendo também para o aluno identificar a relação entre suas histórias e as histórias de sua família e de sua comunidade e de mitos e lendas indígenas e africanas, contos populares locais ou regionais que permitam estabelecer relações com a história da população local — universidades locais podem apontar fontes para a indicação dessas histórias. Com isso, contribui-se para o desenvolvimento da Competência Geral 9, por tratar da alteridade e acolhimento da perspectiva do outro.
História	2º	A comunidade e seus registros	A noção do “Eu” e do “Outro”: comunidade, convivências e interações entre pessoas	(EF02HI02) Identificar e descrever práticas e papéis sociais que as pessoas exercem em diferentes comunidades.	A habilidade (EF02HI01) é aprofundada nesta habilidade, pois exige do aluno reconhecer, explicar e esclarecer práticas e funções sociais em diferentes comunidades. As situações trabalhadas anteriormente servirão de referência para comparar e distinguir o que fazem as pessoas em diversos	Na elaboração do currículo, pode-se prever a visita a uma comunidade diferente daquela em que vive o aluno – comunidade indígena, quilombola, ribeirinha etc. – com o objetivo de identificar e descrever o que fazem as pessoas desses locais. Outra possibilidade é visitar espaços integrados àqueles frequentados pelo aluno, mas raramente explorados, como a cozinha da escola, para ele observar o trabalho que ali

					espaços, como em papéis profissionais, familiares etc.	acontece e, depois, em sala de aula, narrar e explicar as práticas observadas.
História	3º	As pessoas e os grupos que compõem a cidade e o município	O “Eu”, o “Outro” e os diferentes grupos sociais e étnicos que compõem a cidade e os municípios: os desafios sociais, culturais e ambientais do lugar onde vive	(EF03HI01) Identificar os grupos populacionais que formam a cidade, o município e a região, as relações estabelecidas entre eles e os eventos que marcam a formação da cidade, como fenômenos migratórios (vida rural/vida urbana), desmatamentos, estabelecimento de grandes empresas etc.	A habilidade implica em reconhecer, listar e localizar elementos da história da cidade e da região que tenham sido imprescindíveis para a sua formação, como grupos populacionais, suas inter-relações, o crescimento econômico e tecnológico etc. O aluno é, assim, introduzido em um contexto mais amplo da sociedade em que vive por meio da história de sua cidade ou região, pensando em questões tais quais: Como surgiu minha cidade? Quem a fundou e povoou? O que aconteceu? Quando?	Na elaboração do currículo, é possível prever levar os alunos a observarem os grupos populacionais que constituem a sociedade formada em sua região. Pode haver questionamentos como: Há imigrantes na minha cidade? De que país ou região do Brasil? Há afrodescendentes e indígenas? Essas pessoas vieram antes ou depois de meus pais e avós? O nome da cidade pode ser um bom ponto de partida para levantar a história local. O aluno pode pensar em por que a cidade tem esse nome: Ele homenageia alguém? É um nome de origem indígena, africana, portuguesa ou outro? A cidade tinha outro nome antes desse? Por que mudou?

História	4º	As questões históricas relativas às migrações	O surgimento da espécie humana no continente africano e sua expansão pelo mundo	(EF04HI09) Identificar as motivações dos processos migratórios em diferentes tempos e espaços e avaliar o papel desempenhado pela migração nas regiões de destino.	Esta habilidade consiste em identificar as causas que levam os grupos humanos a migrarem, desde o surgimento da espécie humana na África, e os efeitos provocados nas regiões onde se fixam. Para esse grupo etário, basta que o aluno perceba que os deslocamentos são inerentes à história da humanidade e que isso levou à ocupação dos continentes, incluindo a América. Isso permite ao aluno perceber que os povos têm uma origem comum, no continente africano.	Na elaboração do currículo, pode-se complementar a habilidade com mitos que tratam da origem do homem, refletindo sobre seus significados para os povos que os criaram. É possível, também, considerar trabalhar com mapa mundi, promovendo um trabalho interdisciplinar com Geografia, para instigar os alunos a lançarem hipóteses para explicar por que os primeiros grupos humanos saíram da África. No caso da ocupação do continente americano, por exemplo, que caminhos teriam sido percorridos para povoar o continente?
História	5º	Povos e culturas: meu lugar no mundo e meu grupo social	Cidadania, diversidade cultural e respeito às diferenças sociais, culturais e históricas	(EF05HI04) Associar a noção de cidadania com os princípios de respeito à diversidade, à pluralidade e aos direitos humanos.	Com esta habilidade, deve-se entender o que é cidadania e relacioná-la com o respeito às diferenças sociais, culturais e aos direitos humanos. Deve-se compreender que a cidadania é a condição de quem vive em sociedade como participante dela (por isso, o cidadão tem direitos) e como membro que aceita as regras (por isso, tem deveres).	Na elaboração do currículo, pode-se destacar que a cidadania comporta direitos e deveres e que estes determinam as atitudes do cidadão perante a sociedade. Nesse sentido, respeitar a diversidade não é ser “bonzinho com todo mundo”, mas uma responsabilidade social. Pode-se exemplificar com situações concretas e próximas às experiências sociais dos alunos: respeito a negros e brancos, evangélicos e espíritas, obesos e magros, jovens e idosos etc. (os exemplos duais são mais bem compreendidos pelo aluno dessa faixa etária). Pode-se, ainda, considerar uma atividade em que os alunos possam vivenciar a noção de cidadania fazendo propostas para a comunidade escolar, como, por exemplo, estabelecer regras para o bom desempenho na aula, propor ações inclusivas voltadas para alunos com deficiência, organizar o trânsito na frente da escola durante a entrada e saída dos alunos etc.

História	6º	História: tempo, espaço e formas de registros	A questão do tempo, sincronias e diacronias: reflexões sobre o sentido das cronologias	(EF06HI01) Identificar diferentes formas de compreensão da noção de tempo e de periodização dos processos históricos (continuidades e rupturas).	A habilidade se refere a perceber que as sociedades humanas têm maneiras diferentes de compreender o tempo e de marcar sua História. Assim, por exemplo, a divisão da história em antes de Cristo (a.C.) e depois de Cristo (d.C.) tem sentido para os povos ocidentais cristãos e não diz respeito aos muçulmanos e aos judeus, que têm outra noção de tempo histórico e adotam outra periodização. Alguns marcos históricos, contudo, são convencionalmente aceitos pelos pesquisadores. Identificar, nessa habilidade, supõe comparar, distinguir e avaliar.	Na elaboração do currículo, pode-se explicitar habilidades relativas ao trabalho com calendários de diferentes sociedades (cristã, ortodoxa, muçulmana, judaica, chinesa etc.), tomando-se por referência a contagem dos anos, o marco de início da contagem do tempo e a comemoração do Ano Novo. É possível, ainda, prever a elaboração de linha de tempo com a periodização tradicional (Idade Antiga, Média, Moderna e Contemporânea), com a indicação de alguns marcos referenciais desses períodos (escrita, pirâmides, castelos medievais, caravelas, ferrovias etc.) e contrapor com outros períodos históricos que contemplem civilizações dos demais continentes (asiático, africano e americano) , bem como aos períodos históricos do Brasil (colônia, independência, república etc.), observando sincronias e diacronias.
História	7º	O mundo moderno e a conexão entre sociedades africanas, americanas e europeias	A construção da ideia de modernidade e seus impactos na concepção de História A ideia de “Novo Mundo” ante o Mundo Antigo: permanências e rupturas de saberes e práticas na emergência do mundo moderno	(EF07HI01) Explicar o significado de “modernidade” e suas lógicas de inclusão e exclusão, com base em uma concepção europeia.	A habilidade consiste em examinar o conceito de “modernidade” para interpretá-lo como uma construção intelectual de uma determinada época e estritamente vinculado às sociedades europeias e que, portanto, exclua os demais povos. Trata-se de uma habilidade complexa, pois exige abstração e aprendizagens para a contextualização do conceito.	Na elaboração do currículo, é possível explicitar aprendizagens que permitam ao aluno discutir o significado das palavras “moderno” e “modernidade”, a partir de questões como : quem determina o que é moderno? A quem ou a qual grupo interessa isso? É preciso destruir o antigo para dar lugar ao moderno? É possível ambos coexistirem? É possível, ainda, propor a discussão de temas como ética, meio ambiente, tradições populares, valores, costumes, tecnologia, choque de culturas, além dos avanços da época: humanismo, invenções, grandes navegações e descobrimentos etc.

História	8º	Os processos de independência nas Américas	<p>Independência dos Estados Unidos da América</p> <p>Independências na América espanhola</p> <p>• A revolução dos escravizados em São Domingo e seus múltiplos significados e desdobramentos: o caso do Haiti</p> <p>Os caminhos até a independência do Brasil</p>	<p>(EF08HI06)</p> <p>Aplicar os conceitos de Estado, nação, território, governo e país para o entendimento de conflitos e tensões.</p>	<p>A habilidade consiste, em uma primeira etapa, em explicar o significado dos conceitos de Estado, nação, território, governo e país e, em uma segunda etapa, empregá-los na análise das independências das colônias americanas (Estados Unidos, Haiti, América Espanhola e Brasil). É uma habilidade complexa, pois demanda raciocínio abstrato para lidar com construções conceituais (qual a diferença entre Estado e governo, entre nação e país?) e, também, conhecimentos históricos que estão sendo adquiridos. Trata-se, contudo, de uma habilidade importante para compreender não somente os processos de independência do século XIX como também os movimentos nacionalistas europeus, o processo de descolonização da África e os conflitos e tensões do mundo contemporâneo. Para essa faixa etária, importa que o aluno perceba que a independência não funda, por si só, um Estado-nacional, e nem define limites territoriais. A independência de uma colônia é somente o primeiro passo para a constituição de uma nação soberana e de uma identidade nacional coletiva.</p>	<p>Na elaboração do currículo, pode-se considerar a possibilidade de o aluno realizar uma pesquisa sobre o significado dos conceitos de Estado, nação, território, governo e país, e confrontarem as informações coletadas para a produção de painéis explicativos de cada conceito. Os painéis devem permanecer fixados na sala de aula durante toda unidade temática como referência para debates como, por exemplo: Qual o significado do nome “Estados Unidos da América” para chamar um país? As primeiras repúblicas formadas na América do Sul eram nações ou países? Qual era a configuração político-geográfica das Américas ao final do processo de independência (por volta de 1825)? Que fatores definem que um território pertence a um país? Em 1815, o Brasil foi proclamado Reino Unido de Portugal e Algarves: isso tornou o Brasil um país, um Estado ou uma nação? Na elaboração do currículo, é possível comparar o governo formado nos Estados Unidos pós-independência com os governos inaugurados pelas ex-colônias espanholas que seguiram o exemplo estadunidense. Há, aqui, oportunidade para o trabalho interdisciplinar com as habilidades (EF08GE05) e (EF08GE08), da Geografia, no que se refere à aplicação dos conceitos de Estado, nação, território e país para a compreensão da ordem internacional.</p>
----------	----	--	--	--	---	---

História	9º	O nascimento da República no Brasil e os processos históricos até a metade do século XX	<p>A questão da inserção dos negros no período republicano do pós-abolição</p> <p>Os movimentos sociais e a imprensa negra; a cultura afro-brasileira como elemento de resistência e superação das discriminações</p>	(EF09HI03) Identificar os mecanismos de inserção dos negros na sociedade brasileira pós-abolição e avaliar os seus resultados.	A habilidade consiste em compreender que a inserção da população negra na sociedade brasileira urbana e rural se deu por diversos caminhos (migração para os grandes centros, permanência nas fazendas, trabalho de parceria no campo), sem que houvesse efetiva melhoria nas condições de vida dessa parcela da população brasileira.	<p>Na elaboração do currículo, é possível destacar que a população negra não permaneceu inerte e afastada da vida nacional à espera de concessões do governo. Nesse sentido, vale sublinhar que a abolição não se deveu a uma generosidade da Princesa Isabel, mas foi o resultado de movimentos sociais em que escravos, libertos e livres participaram ativamente. É importante ao aluno compreender que a mudança de status de escravo para homem livre não muda a mentalidade social da inferioridade do negro, nem apaga o legado da escravidão.</p> <p>Contextualizar a abolição e o advento da República à disseminação das teorias racialistas, ao discurso da inferioridade racial e ao ideal de branqueamento como um projeto nacional, inferindo, a partir daí, a construção do mito da democracia racial, que contribuiu ainda mais para a exclusão das populações negras. Pode-se debater a questão negra e o racismo à luz da Lei Afonso Arinos (Lei 1.390, de 1951), a primeira lei contra o racismo. Pode-se, também, propor habilidades ligadas a pesquisar o fato que motivou a promulgação dessa lei e discutir por que ninguém foi preso com base nela. É possível, ainda, relacionar a situação de pobreza e abandono da maioria da população negra nas cidades às revoltas populares: Vintém (Rio de Janeiro, 1879), Vacina (Rio de Janeiro, 1906) e Chibata (Rio de Janeiro, 1910).</p>
----------	----	---	---	---	--	--

ANEXO C — MAPEAMENTO DE ATORES

Atores do grupo ‘direito a educação’

Ator/Data fundação	Setor	Ator/Data fundação	Setor
1. Associação Brasileira do Currículo (Abd)-2011	Academia	17. Central Única dos Trabalhadores (CUT) – 1983	Sociedade civil organizada
2. Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) – 1995	Sociedade Civil Organizada	18. Escola de Gente (deficiências) – 2002	Sociedade civil organizada
3. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) – 2011	Academia	19. Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES) – 2011	Sociedade civil organizada /poder público
4. Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) - 1961	Sociedade Civil Organizada	20. Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA) – 1978	Sociedade civil organizada/Servidores
5. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) – 1978	Academia	21. Federação Interestadual dos Trabalhadores em Educação Pública (FITE)	Sociedade civil organizada/Servidores
6. Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG) - 1984	Academia	22. Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino Privado do Nordeste (FITRAENE/NE)	Sociedade civil organizada/Servidores
7. Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) – 1981	Sociedade Civil Organizada/Servidores	23. Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR) – 1992	Academia/Servidores
8. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) - 1992	Academia	24. Fóruns de Educação de Jovens e Adultos do Brasil – EJA - 1999	Sociedade civil organizada
9. Campanha Nacional pelo Direito à Educação – 1999	Sociedade Civil Organizada	25. MNU – Movimento Negro Unificado – 1978	Sociedade civil organizada
10. Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) - 1979	Academia	26. Movimento Inter-Fóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB – 1999)	Sociedade civil organizada
11. Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) – 1982	Sociedade Civil Organizada	27. Movimento dos Sem-Terra (MST) – 1984	Sociedade civil organizada
12. Confederação Nacional dos Trabalhadores	Sociedade Civil Organizada	28. Red Estrado – Rede Latino-Americana de	Academia

em Educação (CNTE) – 1960		Estudos e Políticas sobre Trabalho Docente - 1999	
13. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) 1990	Sociedade civil organizada	29. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE) – 1988	Sociedade Civil Organizada/Servidores
14. Conif – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – 2009	Poder executivo/poder público	30. União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) – 1948	Sociedade civil organizada
15. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) – 1963	Sociedade civil organizada	31. União Nacional dos Estudantes (UNE) – 1937	Sociedade civil organizada
16. Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) – 2007	Sociedade civil organizada		

Fonte: Elaboração da autora a partir de Martins (2014) e Cara (2019).

Atores do grupo ‘direito a educação’, mas que demonstram forte atuação em intersecção com o grupo do direito a aprendizagem.

Atores/Data de fundação	Sector de atuação
Associação de Municípios do Brasil (AMB) – 1946	Poder Executivo
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) – 1989	Sociedade Civil/Servidores
Fundação Carlos Chagas (FCC) – 1964	Academia
Instituto Avisa Lá – 1986	Sociedade Civil Organizada
Mais Diferenças (deficiências) – 2005	Sociedade Civil Organizada
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) – 1948	Academia
União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME) – 1992	Poder Executivo
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) – 1986	Poder Executivo
Associação Cidade-Escola Aprendiz – 1998	Sociedade Civil Organizada

Fonte: Elaboração da autora a partir de Martins (2014) e Cara (2019).

Atores do grupo ‘direito a aprendizagem’.

Ator/Data de Fundação	Setor	Ator/Data de Fundação	Setor
Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc)	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Fundação Itaú (Itaú Social - 1993, Itaú Cultural - 1987 e Itaú Educação e Trabalho - BBA - 2002) - 2019 ¹	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) - 2007 ²	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Ayrton Senna – 1994	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Associação Brasileira De Instituições Educacionais Evangélicas (Abiee) - 2001	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Camargo Correa – 2000	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Associação Brasileira Para O Desenvolvimento Da Educação Superior (Abraes)	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Gerdau – 2005	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Associação Nova Escola - 2015	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Natura – 2010	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes/Fenapaes) - 1954	Setor Privado	Instituto Península – 2011	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Campanha Nacional de Escolas Da Comunidade (Cnec) - 1943	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Santander	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Confederação Nacional Dos Estabelecimentos De Ensino (Confenen) - 1948	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Saraiva - 2004	Sociedade Civil Organizadora/setor privado
Conselho De Reitores Das Universidades Brasileiras (Crub) - 1966	Sociedade Civil Organizadora/setor privado	Instituto Ecofuturo Suzano - 1999	Sociedade Civil Organizadora/setor privado

Fonte: Elaboração da autora a partir de Martins (2014) e Cara (2019).

Atores do grupo “direito a aprendizagem”, mas demonstram forte atuação em intersecção com o grupo do “direito a educação”.

Ator/Data de Fundação	Setor	Ator/Data de Fundação	Setor
Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc)	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Fundação Itaú (Itaú Social - 1993, Itaú Cultural - 1987 e Itaú Educação e Trabalho - BBA - 2002) - 2019 ¹	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) - 2007 ²	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Ayrton Senna - 1994	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (Abiee) - 2001	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Camargo Correa - 2000	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Associação Brasileira Para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes)	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Gerdau - 2005	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Associação Nova Escola - 2015	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Natura - 2010	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes/Fenapaes) - 1954	Setor Privado	Instituto Península - 2011	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Campanha Nacional de Escolas Da Comunidade (Cnec) - 1943	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Santander	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Confederação Nacional Dos Estabelecimentos De Ensino (Confenen) - 1948	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Saraiva - 2004	Sociedade Civil Organizada/setor privado
Conselho De Reitores Das Universidades Brasileiras (Crub) - 1966	Sociedade Civil Organizada/setor privado	Instituto Ecofuturo Suzano - 1999	Sociedade Civil Organizada/setor privado

Fonte: Elaboração da autora a partir de Martins (2014) e Cara (2019).

ANEXO D – ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS

Esta entrevista é parte do trabalho de doutorado intitulado **DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA (2003-2022)**⁷⁵, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília por Juliana Matoso Macedo e orientado pelo Professor Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon.

Parâmetros de confiabilidade e sigilo: as informações coletadas estão protegidas e apenas a pesquisadora tem acesso a elas. Qualquer identificação de nome, filiação profissional e quaisquer outros detalhes que possam identificar o entrevistado podem ser omitidos, caso seja solicitado. Esta pesquisa também segue os protocolos éticos da pesquisa em ciências humanas e sociais.

Solicito autorização para gravar a entrevista com legenda pelo *Google Meets*.

- 1) Quais as principais mudanças da agenda étnico racial negra na educação básica nacional no período? Como era antes e o que mudou?
- 2) E especificamente em relação a esses quatro processos: Criação e extinção da Secadi, Marcação raça/cor no Censo Escolar, Conae 2010 e PNE II e BNCC?
- 3) Quais os atores envolvidos?
- 4) Como se deu esse processo, ou seja, como esses atores influenciaram nessas mudanças?
- 5) Você percebe outros atores que tentaram bloquear ou facilitaram essas mudanças?Quais? Como?
- 6) Quais os principais conflitos?
- 7) Quais agentes foram centrais? (se puder,identificar do setor público, esfera pública e privada, organismo internacional, academia e outros órgãos federais)
- 8) Podem ser destacados atores que conseguiram intermediar conflitos de visões sobre as ações, possibilitando negociações e acordos para viabilizar a implementação das agendas?
- 9) Houve processos de aprendizagem dentro e entre grupos em relação a cada uma dessas agendas no período?
- 10) Alguma configuração específica do Ministério (desde Ministro até Coordenação Geral e equipe/ regimento ministerial) no período ajudou ou dificultou na implementação da agenda?
- 11) Qual o papel da Seppir na implementação da agenda racial na educação básica? E outros órgãos?
- 12) Em sua opinião, as mudanças das coalizões político partidárias influenciaram nas agendas? Quando e Como?

⁷⁵ Foi inserido o nome atualizado da tese nesse Anexo.

ANEXO E — TERMO DE CONSENTIMENTO

INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO

Termo de consentimento

PESQUISA: DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DA AGENDA ÉTNICO-RACIAL NEGRA (2003-2022)⁷⁶

PESQUISADORA: Juliana Matoso Macedo

ORIENTADOR: Paulo Carlos Du Pin Calmon

Este estudo visa compreender os processos de mudanças pró equidade nas políticas públicas da educação básica nacional, a partir do recorte étnico racial negro, entre 2003 e 2022. O problema de pesquisa está centrado em responder às seguintes perguntas: Quais mecanismos causais explicam algumas mudanças pró agenda étnico racial negra nas políticas da educação básica no nível federal? Particularmente, ao observar o período, destacam-se como marcos os seguintes eventos:

- Criação e extinção da Secad(i)
- Marcação raça/cor no Censo Escolar
- Plano Nacional de Educação 2014-2024
- Base Nacional Curricular Comum e a Lei 10.639

A pesquisa está sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília e seus resultados farão parte da tese de doutorado da pesquisadora Juliana Matoso Macedo.

Você foi convidad@ a participar devido à sua experiência com as Políticas Públicas de Raça e/ou Educação Básica Nacional, sendo relevante para a compreensão dessas trajetórias.

A entrevista será gravada e ficará disponível apenas a pesquisadora e seu orientador, exceto as falas que serão referenciadas na tese de doutorado, numeradas sequencialmente, sem a identificação nominal.

Observe que sua participação é voluntária. Se você decidir participar, ainda assim poderá retirar-se a qualquer momento da entrevista.

Agradeço pelo apoio,

Juliana Matoso Macedo

Eu, _____,

declaro o meu consentimento para a participação nesta Pesquisa.

____ de ____ de 2023.

Assinatura: _____

⁷⁶ Foi inserido o nome atualizado da tese nesse Anexo.