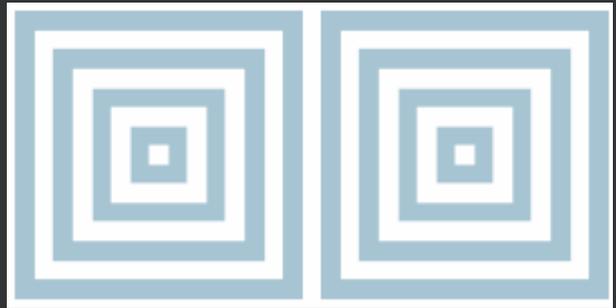


Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação



COLETÂNEA 1

**Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo**
Organizadores

RELAÇÕES FEDERATIVAS
E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO



Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária
Recife - PE - CEP: 50670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000
<https://www.ufpe.br>

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70.410-900
anpae@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Márcia Angela da S. Aguiar

Luiz Fernandes Dourado

Janete Maria Lins de Azevedo

João Ferreira de Oliveira

Nelson Cardoso Amaral

Esta publicação tem a cooperação do MEC, a qual tem como objetivo produzir documentos baseados em pesquisa acadêmica para dinamizar e mediar o debate sobre temas nacionais importantes no contexto da agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação. Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro bem como pelas opiniões expressas, que não são necessariamente as do MEC, nem comprometem o Ministério. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte do MEC a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

RELAÇÕES FEDERATIVAS
E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Organizadores

Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo

Recife, 2016

Conselho Editorial - Anpae

Márcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Edivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

Diagramação

Kaliana Pinheiro

Preparação e revisão

Ignez Navarro

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação / Luiz Fernandes Dourado, Janete Maria Lins de Azevedo (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Coletânea

250 páginas

ISBN: 978-85-60917-49-5

1. Educação. 2. Sistema Nacional de Educação. 3. Relações Federativas.
I Dourado, Luiz Fernandes, II Azevedo, Janete Lins de Azevedo. III Série

CDD 379

CDU 371.4

CCS GRÁFICA EDITORA COM. E REP. LTDA, Camaragibe, PE.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	07
APRESENTAÇÃO	09
Federalismo, PNE e SNE	11
A democracia brasileira e as políticas de estado	17
Federalismo, SNE e os obstáculos ao direito à educação básica	35
O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação	79
Gestão e autonomia dos sistemas educacionais	147
Regime de colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental	181
Avaliação da educação: por um Sistema Nacional	205
Sobre os Autores	246

A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para chegar lá, especialmente no contexto do Federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação: desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

Com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, para colocar à disposição uma grande variedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**,

que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada; são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques
Secretário da Sase

APRESENTAÇÃO

Em 2011, pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, e pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova Secretaria e que contaram com a participação dos referidos pesquisadores, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e se mostrou viável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a UFPE, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela UFPE, com a colaboração da Anpae, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações federativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e

valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /UFPE e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenharam, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar
Universidade Federal de Pernambuco

FEDERALISMO, PNE e SNE

Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo (orgs)

1. Introdução

Na última década, importantes alterações se processaram nas políticas e na gestão da educação brasileira destacando-se, entre outras, a instituição de conferências nacionais de educação (Conae), precedidas por conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital; a criação, no âmbito do Mec, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase); a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e o envio de projeto de Plano Nacional de Educação (PNE) pelo executivo federal ao Congresso Nacional, em 2010. Este projeto tramitou por mais de três anos neste Congresso, tendo sido aprovado e sancionado, sem vetos, pela Presidente Dilma Rousseff.

Dentre os avanços presentes no PNE (2014-2024), temos a proposição de 10 importantes diretrizes, que se direcionam à articulação de políticas de qualidade para a educação básica e superior. Dentre as suas 20 metas, destacam-se: a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB – do país, no 5o (quinto) ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do decênio; a expansão da educação básica, em suas etapas e modalidades; a universalização da educação básica (04 a 17 anos) até 2016; a efetiva ampliação da educação superior e a definição de que 40% das novas matrículas serão oferecidas pelo setor público; uma maior participação da União no financiamento da Educação Básica; a valorização dos profissionais da educação; a definição de um prazo para

instituição do Sistema Nacional de Educação; a gestão democrática, com a instituição, em lei, do Fórum Nacional de Educação e das Conferências de Educação, entre outras.

Tais questões nos remetem a problematizar a efetivação do PNE e, sobretudo, a relação entre a instituição do SNE e o repensar das relações federativas envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, numa perspectiva de federalismo cooperativo.

Nesta direção, a presente Coletânea conta com seis artigos.

Carlos Roberto Jamil Cury, no artigo intitulado “A Democracia Brasileira e as Políticas de Estado”, aborda as definições de democracia, ressaltando a polissemia no campo, destaca os processos de participação e apresenta importantes reflexões para a democracia brasileira. Neste contexto, afirma que o estatuto da democracia representativa (voto/eleição) pode e deve ser complementado e aperfeiçoado com os mecanismos da democracia semidireta ou mista. Por fim, ao situar o Plano Nacional de Educação, Cury destaca que um novo PNE, ao lado da mobilização ocorrida em seu processo de formalização, deve contar com a permanente vigilância da cidadania a fim de que suas metas e finalidades, com recursos suficientes, possa, enfim, resgatar as promessas contidas nos princípios da educação.

Luiz F. Dourado, por meio do artigo “Federalismo, SNE e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica”, busca analisar a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) em articulação com as alterações efetivadas na Constituição Federal de 1988, sobretudo por meio da Emenda Constitucional 59/2009 e, no bojo das definições previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), a Lei nº 13.005/2014, que sinaliza, entre outros aspectos, para a instituição do SNE, entendido como sistema responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, regime de

colaboração e para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, em Lei específica, contados 2 (dois) anos da aprovação deste Plano. A referida análise nos remete a discutir o processo de institucionalização do SNE, no bojo das relações federativas, o que envolve, em consonância com o arcabouço jurídico, a relação entre os entes federados (União, Estados, DF e Municípios), as responsabilidades entre estes federativos, as competências específicas, bem como o que deve ser vinculante em educação, expresso em norma nacional.

Carlos Augusto Abicalil, em seu artigo “O Sistema Nacional de Educação, Relações Federativas e Cooperação”, apresenta uma visão do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente em relação às responsabilidades públicas, na garantia do direito à educação. Ele reflete sobre as recentes alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 53, de 2006, e nº 59, de 2009, bem como levanta seus impactos nas formas de colaboração específicas, além de considerar algumas tendências em tensão na composição dessas políticas, refletidas em atos oficiais e em debate público, referentes às abrangências e aos efeitos vinculantes diversos e altamente impactantes e a conformação de novas instâncias e colegiados de formulação, controle e pactuação setorial, almejando a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal em Lei Complementar.

Edson Francisco de Andrade, no artigo intitulado “Gestão e Autonomia dos Sistemas Educacionais”, tematiza, primeiramente, o significado histórico-etimológico de *sistema*, assim como as nuances que envolvem sua incorporação ao campo educacional. Em seguida, aborda o fato de que a perspectiva de gestão sistêmica na educação traz, consigo, a concepção de organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se faz necessário respeitar a autonomia das partes (a educação no âmbito do poder estadual/local). Por último, discute a relação entre a

opção pela criação do Sistema Municipal de educação e a viabilização da autonomia municipal e do regime de colaboração com os demais entes federativos. Nesta etapa, o artigo ressalta elementos que fundamentam a gestão sistêmica da educação municipal, a saber: a) incremento das atribuições desenvolvidas pelo *Conselho Municipal de Educação* (CME); b) elaboração do *Plano Municipal de Educação* (PME) e c) impulsão ao *Regime de Colaboração* entre os entes federativos, no que se refere ao processo de definição e execução das políticas educacionais.

Flávia Obino Corrêa Werle, com o artigo “Regime de Colaboração: Cooperação e Colaboração Federativa e Intergovernamental”, situa o sistema político-administrativo por uma composição em três ordens de sistemas, o federal, o dos estados/distrito federal e o dos municípios. Nesta direção, ressalta que a possibilidade de os municípios constituírem seus sistemas de ensino, de forma autônoma e referenciados ao quadro regulatório nacional, é uma força inovadora emergente da Constituição Federal de 1988. Ao situar este processo, indica a importância decorrente da tensão, sempre presente, entre centralização e descentralização da educação e de perspectivas regulatórias nacionais e transnacionais, que podem impor-se e alterar as iniciativas locais de políticas educacionais, ou ser rearticuladas e reinterpretadas conforme as condições de cada contexto e a percepção dos atores. Situa, neste contexto, o caráter controverso do regime de colaboração e as perspectivas de possível movimento de retração da descentralização.

Lúcia Maria de Assis e Nelson Cardoso do Amaral, por meio do artigo intitulado “Avaliação da Educação: por um Sistema Nacional”, situam as contradições das avaliações sistêmicas, no Brasil, quanto à finalidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica e superior. Mostram que a centralidade dos exames de larga escala tem promovido *efeitos colaterais* nos sistemas, sobretudo quanto à publicação de *rankin-*

gs produzindo premiações ou punições às redes de ensino, gestores e professores. Estes autores apresentam uma proposta para a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira, fazem referência ao novo PNE e concluem que as metas que tratam da avaliação da qualidade da educação básica que tomam como referência os resultados dos exames nacionais padronizados contrariam os encaminhamentos propostos no referido Documento Referência da Conae 2014.

Discutir esses processos e os desafios decorrentes dos mesmos é o propósito desta Coletânea situando, especialmente, a relação entre o Sistema Nacional de Educação, a articulação federativa e o papel do Estado na garantia do direito à educação.

Tendo a Constituição Federal e o PNE como epicentros das análises, buscar-se-á, ainda, discutir e situar a definição legal no sentido de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, sem prejuízo de medidas adicionais, em âmbito local, ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementados por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

A DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS DE ESTADO

Carlos Roberto Jamil Cury^[1]

1. Introdução

As definições de democracia contêm uma boa dose de polissemia. Contudo, de uma maneira ou de outra, a noção de participação por parte da população é um ponto de razoável convergência entre os estudiosos. É certo que esta participação nem sempre foi a mais larga. Muitas lutas se deram, por exemplo, para a conquista do voto universal e, dentro deste, o voto feminino, inclusive no Brasil.

Bobbio (2000) prefere uma definição que se caracteriza por ser ela um *poder em público*. Segundo ele, esta definição indica ser a democracia um regime no qual estão presentes “...todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam” (p. 386).

Segundo o mesmo autor, o *poder em público* se remete ao *público ativo, informado e consciente de seus direitos* (BOBBIO, 2000, p. 388) e se opõe tanto à autocracia que reserva para si os *arcana imperii* e se subtrai ao olhar do público que, “ignorante”, não entenderia os interesses do Estado. Ao público competiria aplaudir e aclamar os sinais visíveis do potentado.

“A essa visibilidade puramente exterior do senhor da vida e da morte dos

[1] Doutor em Educação. Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil.

próprios súditos deve corresponder a opacidade das decisões das quais a sua vida e morte dependem” (BOBBIO, 2000, p. 388).

Diziam os filósofos da política no Século XVII que a força do tirano está no segredo. E eles ampliavam essa perspectiva – a força da tirania está no segredo. A informação secreta sobre o outro, seja este outro um áulico auxiliar do tirano, seja a multidão, é a marca do tirano e da tirania. Desse modo a tirania toma o outro como uma verdadeira “presa” e quando o outro pode saber algo sobre os segredos, ele é um potencial tramador contra o tirano e a própria tirania. O supremo desejo do tirano não é tanto a realidade da força, mas sim a *servidão voluntária* pela qual o próprio oprimido acaba por validar a opressão. Como diz La Boétie (1982, p. 12):

Coisa extraordinária, por certo; e porém tão comum que se deve mais lastimar-se do que espantar-se ao ver um milhão de homens servir miseravelmente, com o pescoço sob o jugo, não obrigados por uma força maior, mas de algum modo [...] encantados e enfeitados apenas pelo nome de um, de quem não devem temer o poderio pois ele é só, [...].

Portanto, à dinâmica que caracteriza o poder como tendo uma tendência à ocultação – um mecanismo de servidão - se associa a dos *arcana imperii* justificados como sendo a forma passiva de conduzir os destinos de uma comunidade e de não atender aos reclamos da liberdade. Assim, à concepção que reserva ao povo a incapacidade de entender os interesses do poder deve-se opor o combate à ignorância.

Assim, no eixo do Iluminismo, buscar-se-á uma forma de poder na qual se dá o *governo das leis* ao invés do *governo dos homens*^[2]. Não se trata mais de um governo em que a *lex* está *sub rege* – tal é o caso da encarnação tirânica ou despótica - bem ao contrário, trata-se de um governo em que o *rex* está *sub lege* em que a razão postula a felicidade de todos os habitantes da cidade.

Ora, essa passagem do governo dos homens para o governo das leis implicou a inversão da *potestas ex parte principis* para a *potestas ex parte populi* e com isso a dessacralização do poder e a laicização do direito. E a sociedade moderna irá, lentamente e não sem resistências, fazer uso dessa *potestas ex parte populi* para, por meio de representantes, ser a fonte da elaboração e constituição das leis.

A assunção dessa *potestas* supõe um público ativo, consciente, bem informado e esclarecido de seus direitos e deveres, capaz de cobrá-los e não uma multidão amorfa, ignorante e passiva. O público é, nesse caso, a superação da multidão como um ajuntamento amorfo de muitos indivíduos, em favor da capacidade de participação dos sujeitos nos destinos de sua comunidade.

Logo, a essência do poder inerente à coisa pública consiste no repúdio aos *arcana imperii* e ao *governo dos homens*, fonte de conchavos entre os áulicos e de lutas entre os habitantes pela disputa de bens privados. E consiste também na constituição do Estado de Direito (*governo das leis*) para cuja consecução há de haver um público que repudia a ignorância e clama por educação.

[2] Segundo Aristóteles, em Política, ele se pergunta: É mais conveniente sermos governados pelo melhor homem ou pelas melhores leis? A lei - responde ele mesmo – não tem paixões que necessariamente se encontram em cada alma humana.

...para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça. Um dos trechos mais exemplares a esse respeito é o que se encontra no capítulo sobre a melhor forma de governo das Considerações sobre o governo representativo de John Stuart Mill, na passagem em que ele divide os cidadãos em ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos primeiros. Se devessem prevalecer os cidadãos passivos, ele conclui, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos num bando de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra (e a não reclamar, acrescento eu, nem mesmo quando o capim é escasso). Isto o leva a propor a extensão do sufrágio às classes populares, com base no argumento de que um dos remédios contra a tirania das maiorias encontra-se exatamente na promoção da participação eleitoral não só das classes acomodadas (que constituem sempre uma minoria e tendem a assegurar os próprios interesses exclusivos), mas também das classes populares. (BOBBIO, 1986, p. 31-32).

Por isso é que a marca do público é a transparência. É dar publicidade. É a característica da transparência. Aqui não se está falando da vida privada e da satisfação dos atos individuais. No âmbito da administração pública, não se lida com coisas cuja base seja o privado. A base da vida pública é o princípio de que, sob a lei, a vida coletiva não respeita privilégio e sim o direito.^[3]

[3] Além disso, há que se considerar que é do trabalho que produz valor que advêm os impostos, fonte financeira endógena das políticas públicas.

Assim, a *res publica* contém a democracia na qual e da qual se espera a existência de cidadãos (todos) livres e ativos na *ágora*, cidadãos que superam a condição de súditos subordinados (servos) e de meros indivíduos disputantes de bens privados no mercado.

Participar consciente e igualmente dos destinos de sua comunidade política, eis o sentido maior da ação livre, autônoma, inclusiva e igualitária dos cidadãos em uma democracia.

A polis ateniense, em oposição às formas autocráticas de ser governo, já indicava ser ela, em sua praça (*agorá* ateniense), o lugar da cidadania. Ali a reunião dos cidadãos possibilitava a eles o exercício da liberdade de expressão com igualdade de presença e a possibilidade de se tornar governante, sempre sob o signo do diálogo e da rotatividade. Nunca é demais citar a obra de Hannah Arendt *A Condição Humana* (1991) em cujo capítulo II - *As esferas pública e privada* - nos dá pistas reflexivas sobre o lugar do público na polis como produto de uma cidade em que a democracia era de caráter direto.

Ao refletir sobre a passagem da democracia direta para a democracia representativa (ou nos termos de Benjamin Constant, o francês, da *democracia dos antigos para a democracia dos modernos*), Bobbio (2000, p. 387) assevera:

...desaparece a praça, mas não a exigência de visibilidade do poder, que passa a ser satisfeita de outra maneira, com a publicidade das sessões do parlamento, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos de que façam suas declarações através dos meios de comunicação de massa.

A história da conquista do voto e sua universalização marcam, por seu turno, a passagem de uma visão restrita e restritiva da democracia repre-

sentativa para uma visão ampliada e atual dos processos democráticos. O voto universal representou um avanço sobre o elitismo dos que se consideravam acima dos outros e os impediam de uma cidadania ativa ou reagiam contra os que não se conformavam com a limitação de direitos da cidadania.

Ainda que se referindo a promessas não cumpridas, Bobbio (1986), em o *Futuro da Democracia*, reporta-se à *educação para a cidadania* como sendo o *único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão*. No cidadão, a democracia brotaria do próprio exercício da prática democrática uma vez que os direitos fossem declarados e reconhecidos como próprios do cidadão, ou seja, como constituintes da cidadania ativa.

Estas indicações podem ser úteis para se entender a transição pela qual o Brasil passou nestes últimos 50 anos a fim de se entender alguns dos avanços que a Constituição de 1988 trouxe até nossos dias.

O Brasil dos anos 60 ansiava por um acerto de contas com seu passado de desigualdades e de discriminações de modo a ver o congraçamento entre a República (como acesso aos bens sociais para todos) e a democracia (como regime de participação).

O golpe de 1964 trouxe consigo a interrupção da gravidez de muitas promessas de democratização social e política em gestação, inclusive da educação escolar no Brasil. O regime militar, por sua forma política de se instalar e de ser, acabou por instaurar, dentro da vida sócio-política e do campo educacional, comandos (gestão?) autoritários de mandamentos legais os quais, por sua vez, se baseavam mais no direito da força do que na força do direito, mais no segredo das decisões palacianas do que no debate parlamentar, este coarctado por inúmeras restrições.

Tal é o caso dos Atos Institucionais ou mesmo de inúmeros decretos – leis que se lhe seguiram uma vez derrubada a Constituição promulgada de 1946. Esta forma “corrompida” de gestão se traduziu inclusive em aspectos internos à escola baseados no controle do “vigiar e punir” ou nos comandos verticais separando forçadamente a concepção da execução ou nas formas ditas “neutras” de condução de relações de poder. Em certo sentido, a dimensão pública do serviço público que é a educação escolar foi executada por razões muito mais próximas do privado e do secreto do que da transparência do público. O temor, a obediência e o dever suplantaram o respeito, o diálogo e o direito.

O movimento de contestação ao regime militar e sua derrubada contou com a ampla participação de vários segmentos da população da qual o professorado não esteve ausente. A mobilização geral foi capaz de desconstruir a ordem ditatorial e de criar um novo ordenamento jurídico nacional, de um lado, salvaguardas contra um retorno ao regime até então existente e, de outro, dispositivos que conduzissem a uma participação em bases democráticas. Ela se fez tanto como um modo de se opor ao que até então vigia em termos de medo e de despotismo, quanto uma maneira de se propor a gestação de uma nova maneira de se administrar a coisa pública, ou seja, sob a forma da *virtude como amor pela coisa pública*, retomando termos de Montesquieu.

A ordem jurídica de caráter democrático se impôs como um todo, aí compreendida a área educacional. Por isso, a ordem constitucional que nasceu em 1988 consagrou princípios caros à democracia e à educação democrática.

Isto não significa que a construção da ordem democrática tenha se estendido do campo jurídico para o conjunto das práticas sociais e políticas e já haja criado toda uma nova cultura. O autoritarismo no

Brasil possui raízes mais fundas em nossa história e em nossa cultura que incluem mas não se resumem ao período militar.

As análises de Marilena Chauí têm sido abundantes no trato do autoritarismo brasileiro. Veja-se a respeito o livro de Chauí: *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária* (2000). Também os escritos de Carlos Nelson Coutinho apontam os caminhos e “os efeitos da via prussiana” na formação da sociedade brasileira. Entre outros de seus escritos, deve-se citar *Cultura e Sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas* (2000).

Seja em contraposição a esta cultura instalada tradicionalmente e, não poucas vezes *manu militari*, seja em função da construção e manutenção dos institutos próprios da democracia, nascem os princípios éticos estabelecidos em nossa Constituição de 1988.

Nossas Constituições proclamadas anteriores se pautaram pela definição de um sistema de Estado como Estado de Direito. E o Estado de Direito é um Estado em que se tem a soberania da lei, a legitimidade do sistema representativo baseado no voto popular e nas regras do jogo e a defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário.

Importante salientar que o modelo Estado de Direito é político-histórico, um Estado controlado pelas regras do Direito, implantação na política moderna da máxima aristotélica de governo das leis e não governo dos homens, como consequência natural, da igualdade na lei (SOUZA, 2001, p. 21).

A formulação de um Estado Democrático de Direito, posta no atual ordenamento jurídico nacional como um todo, é um Estado de Direito já que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo. E, ao mesmo tempo em que subassume o Estado de Direito, o supera tanto pela inclusão e pelo reconhecimento de direitos sociais e dos direitos humanos como pela assunção do poder popular

como fonte do poder e da legitimidade e pela consideração deste como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. Veja-se, por exemplo, o artigo 1º da Constituição cujo § único diz:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Este artigo diz simplesmente que o estatuto da democracia representativa (voto/eleição) pode e deve ser complementado e aperfeiçoado com os mecanismos da democracia semidireta ou mista como o retratam os trabalhos de Maria Victória Benevides Soares (1991).

Essencialmente, este princípio significa que a nova cultura política de um Estado Democrático de Direito, como quer o mesmo art. 1º da Constituição, implica uma cidadania ampliada, avessa a processos de clientelismo e antagônica a ditaduras ou de quaisquer outras formas de particularismos. Essa cidadania ampliada e respeitadora do poder legislativo, não quer se ver, por outro lado, separada desse poder na produção das leis em geral e muito menos naquelas que dizem diretamente respeito à gestão dos sistemas adjetivada de democrática.

Como diz Bobbio (1987, p. 155-156),

Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar em um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a esfera da democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empre-

sário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante...de gestor de serviços públicos e de usuário.

Estes princípios, se e quando efetivados, colocam a transparência, o diálogo, a justiça e a competência como transversais à cidadania democrática e republicana. Eles, se válidos para todo e qualquer servidor público, com maior razão, se aplicam aos que detêm uma parcela de autoridade no âmbito do serviço público. O desafio está na construção de uma metodologia de trabalho que saiba ressaltar o exercício da autoridade que acompanha a pessoa funcional do gestor e a dimensão compartilhada da mesma, dando a cada qual seu devido tempo e sua devida proporção.

A gestão democrática também comparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/96, ao retomar o que já previa a Constituição e referindo-se ao pacto federativo nos termos da autonomia dos entes federados. Trata-se do art. 3º, VIII e do art. 14 que diz:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Neste sentido, a regra legal abre espaço para a autonomia dos entes federados encaminharem a gestão democrática para além do que está definido na Constituição e na LDB. Mas é preciso considerar como sendo pertencentes à gestão democrática os artigos 12, 13 e 15 que implicam um trabalho em equipe de toda a comunidade escolar.

Esta forma participativa de gestão se inspira também, pelo espírito do texto, do art. 14 da Constituição que reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas alternativas e complementares do processo democrático representativo como que a reforçar o princípio democrático-rousseauiano da “vontade geral”.

O Estado democrático de Direito é um Estado com constituição limitadora do poder através do império do direito, mas, também, legitimação democrática do poder, poder baseado na soberania e vontade popular e, neste sentido, o Estado Democrático de Direito ou de Direito Democrático assumiria dimensões várias: juridicidade, democracia, sociabilidade, sustentabilidade ambiental, como membro da Comunidade Internacional observador dos limites das regras e dos princípios internacionais (princípios como a autodeterminação, direitos humanos, entre outros) (SOUZA, 2001, p. 42).

Hoje, os cidadãos querem saber dos processos de decisão por meio da transparência dos atos de governo e exercer uma fiscalização do exercício do poder até mesmo em respeito ao princípio do pluralismo. E ele é também um Estado não-conformista e agindo em vista do bem coletivo e de cada um. Ele possui uma dimensão social pela qual busca a justiça social como um parâmetro de ação e neste sentido intervém na redução da desigualdade e da exclusão sociais pela proclamação dos direitos sociais.

Esta é a dimensão da publicidade posta no artigo 37 de nossa Constituição. Exceto a publicação restrita ao impresso, com escasso acesso à documentação, a nossa tradição não é favorável no sentido da publicidade. Contudo, a sede de conhecimento aliada à informação em tempo real vêm trazendo alterações no modo como os brasileiros até agora procederam face a esta exigência da cidadania. Mas o caminho é longo porque a

trajetória anterior também foi longa.

Durante muito tempo, o Estado brasileiro foi um ninho de caciques, foi uma troca de coronéis, sobretudo foi uma barganha entre famílias como aponta o livro de Victor Nunes Leal (1986) sobre o coronelismo tradicional. E tal cultura contamina o tecido social e o conjunto do aparato de Estado.

Hoje, é como se o Brasil estivesse passando penosamente por uma grande purgação, que os filósofos chamam de *catársis*. E essa catarse é que nos faz passar de uma não ética, ou de uma inadequada amoralidade pública, para a exigência cada vez mais forte de publicidade dos atos de governo.

Um dos dispositivos que acolheu esta dimensão é o princípio da gestão democrática posta no artigo 206, VI da Constituição. Ela tornou-se um princípio do Estado nas políticas educacionais espelhando o próprio Estado Democrático de Direito e postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos com relação à educação.

A publicidade é uma qualidade do que é comum e voltada para todos e que, por ser o serviço público sustentado por todos, consiste em expor a todos, ao público, algo cuja natureza tem no cidadão sua fonte e referência. Deste modo, é pública a exposição de algo que pode ser direta ou virtualmente vista por qualquer um como, por exemplo, a reunião de um órgão colegiado, a defesa de uma tese acadêmica, uma sessão legislativa ou a realização do casamento civil.

Mas também é da natureza do público o dar publicidade ou o dar conhecimento posteriores dessa atividade pública do conteúdo de uma reunião ou de uma decisão que interessa a todos. Ver e ser visto, conhecer e dar a conhecer são dimensões do ser público que se opõem aos segredos das coisas secretas. Essas últimas, enquanto dimensões próprias do privado,

são concernentes ao indivíduo na sua personalidade e na propriedade de si.

A publicidade é uma forma democrática que permite ao cidadão controlar o governo na medida em que tem em mãos um instrumento para discernir a liceidade ou não dos atos governamentais, criticá-los ou aplaudi-los quando pertinentes.

Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia. Tal é o caso dos múltiplos Conselhos hoje existentes no âmbito de controle e fiscalização de recursos obrigatórios para a educação escolar, da merenda e de outros assuntos. Tal é o caso também dos orçamentos participativos em diversos municípios do país. Entretanto, como muito bem está na citação precedente, o Brasil, mercê do espírito prevalente no texto constitucional, já convive com vários conselhos setoriais que se situam na interseção entre Estado e Sociedade. Muitos deles têm sua existência ancorada na lei, como o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos de Acompanhamento, Controle e Fiscalização do Fundeb, os Conselhos da Merenda e os Conselhos Tutelares. Isso para ficarmos no campo da educação. Eles cumprem funções normativas, regulatórias, consultivas e de acompanhamento. Eles compreendem o que autores como Nuria Cunill Grau (2002) e Luciana Tatagiba (2002) denominam de *accountability societal*.

É neste sentido que a gestão democrática é um princípio constituinte da educação e da qual emergem os Conselhos tanto extra como intraescolares e outras formas colegiadas de atuação.

Nesse sentido, além do princípio posto no art. 1º da Constituição, há o apoio constitucional do art. 39 que implantou uma espécie de Ouvidoria Pública como lugar institucional de escuta dos anseios, das

queixas, das sugestões e dos apoios da parte dos cidadãos. O teor desse artigo assim está disposto em seu § 3º:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Mais recentemente, houve a aprovação da lei nº 12.527/2011 a fim de regular o inciso II do § 3º do art. 37. O art. 3º desta lei assegura *o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública.*

Estamos, pois, dentro de um serviço público posto na Constituição como o primeiro dos direitos sociais. Gestores, servidores públicos não prestam favor, não são empresários que alocam bens no mercado, são servidores a serviço de cidadãos. Ao alterar o nome de funcionário público (posto nas Constituições precedentes) para o servidor público, ao antepor os direitos e as garantias antes da Organização do Estado, ao contrário do que se dispunha nas Cartas anteriores, a atual Constituição afirma a cidadania como fulcro de sua escrita e forma de entender a convivência social em um Estado Democrático de Direito.

Contudo, ao apontarmos a democracia como conatural à república, impõe-se como consequência mais uma reflexão:

...a busca pela igualdade passa pela busca dos mecanismos capazes de efetivá-la. ...quando pensamos em sociedades como a nossa, na qual o ponto de partida para a efetivação da igualdade política é uma profunda desigualdade social e econômica. ... Se olharmos para o Brasil de hoje, veremos que ainda enfrentamos o desafio de construção de uma república baseada na liberdade, na igualdade de condições e na estabilidade do ordenamento jurídico (BIGNOTTO, 2004, p. 29).

Neste sentido, o Estado Democrático de Direito inclui, completa, amplia e ressignifica o Estado de Direito e se torna antídoto do Estado Autoritário. Participar consciente e igualmente dos destinos de sua comunidade política, eis o sentido maior da ação livre, autônoma, inclusiva e igualitária dos cidadãos.

E ele é também um Estado não-conformista e, agindo em vista do bem coletivo e de cada um, inclui a justiça social como um parâmetro de ação e neste sentido intervém na desigualdade e na exclusão. Nesse sentido é que se postula a República na qual o interesse público se sobreponha aos interesses particularistas e o acesso aos bens sociais seja mais do que um dado quantitativo. O que se requer é um acesso no qual os sujeitos coletivos demandam por serviços públicos com qualidade.

É nesse momento que a cidadania espera por políticas de Estado que sejam coerentes com estes princípios. Políticas de Estado que, ancoradas no ordenamento jurídico, tenham tanto a devida qualidade como a continuidade administrativa.

Estas reflexões vêm a propósito da elaboração de um novo Plano Nacional de Educação. Ele se quer dotado destas duas dimensões: qualidade na e da educação e continuidade gestonária de suas metas. Muitos valores nossos foram inseridos na Constituição porque houve forte mobilização para lá verem direitos assegurados. Isto quer dizer que projetos só mobilizam quando os sujeitos veem um sentido neles e um significado em suas vidas. Eis porque um novo PNE, ao lado da mobilização ocorrida em seu processo de formalização, deve contar com a permanente vigilância da cidadania a fim de que suas metas e finalidades, com recursos suficientes, possam, enfim, resgatar as promessas contidas nos princípios da educação.

Referências

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

BIGNOTTO, Newton. Problemas Atuais da Teoria Republicana. *In*: CARDOSO, Sérgio (org). **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CUNILL GRAU, N. Nudos críticos de laaccountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. *In*: PERUZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (orgs.). **Controlando la Política**: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 193-218.

LA BOÉTIE, Étienne de. **Discurso da servidão voluntária**. Tradução de Laymert Garcia dos Santos. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alpha-Ômega, 1986.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

SOUZA, Luiz Eduardo de. A transformação do paradigma legal no Estado de Direito: considerações oportunas. *In*: MIRANDA, Alessandra de la Vega et alii. **Estudos de Direito Público**: desafios e utopia. Porto Alegre: Síntese, 2001.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FEDERALISMO, SNE E OS OBSTÁCULOS AO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA^[1]

Luiz Fernandes Dourado^[2]

1. Introdução

A reflexão sobre as políticas educacionais e seus desdobramentos na realidade brasileira implica a necessária compreensão dos complexos processos de organização e gestão, bem como a regulamentação e a regulação que os demarcam, a relação e o regime de colaboração entre os entes federados (união, estados, distrito federal e municípios), as questões relativas ao acesso, à qualidade, à valorização profissional, ao financiamento e seus desdobramentos nas ações, nos programas e nas políticas direcionadas à educação.

Todas essas questões vêm sendo objeto de análises e proposições de diferentes matizes teórico-ideológicas, cuja convergência sinaliza para a importância da efetivação das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) como política de Estado e para a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Ressalte-se a aprovação de duas importantes emendas à Constituição

[1] Versão atualizada do artigo Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica, publicado na Revista *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul. set. 2013.

[2] Professor Titular e Emérito da Universidade Federal de Goiás, membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, membro do Fórum Nacional de Educação, membro do Conselho Superior e Conselho Técnico-científico da Capes. E-mail: luizdourado1@gmail.com.

Federal de 1988, EC 53/2007 e EC 59/2009, cujas matérias incidem diretamente no horizonte das políticas educacionais, sobretudo sobre a educação básica. Destaque-se a importância assumida pelas conferências de educação, desde a década de 1930, retomadas com vigor com as conferências estaduais e distrital, em 2009 e 2013, precedidas de conferências municipais e regionais, que culminaram nas Conferências Nacionais de Educação (Conae), ocorridas em Brasília em 2010 e 2014. Ambos os movimentos sinalizam importantes conquistas para a educação brasileira, seus processos de organização e gestão e seus desdobramentos no direito à educação.

Outro marco importante foi a tramitação e aprovação do Plano Nacional de Educação, cujas diretrizes, metas e estratégias, em que pese um conjunto de tensões e questionamentos, sinalizam para as relações cooperativas e colaborativas entre os entes federados. Tais questões assumem grande complexidade no atual cenário da educação nacional, especialmente nos contornos políticos e econômicos que as engendram, em especial no debate e uso do fundo público, na interface entre esferas pública e privada.

Resgatar esses movimentos, seu marco legal e seus desdobramentos na institucionalização do SNE são o propósito deste artigo. Ele situa, assim, os limites do federalismo brasileiro, o marco legal e as políticas e a gestão da educação, ressaltando as assimetrias no campo educacional e a revisão do pacto federativo, sob a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e a coordenação federativa. Ao final, ressalta a necessidade de instituir o SNE, como previsto na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE 2014/2024, envolvendo os demais sistemas de ensino, como base para a garantia do direito à educação básica e sua democratização. Ou seja, o artigo busca analisar a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) em articulação com as alterações efetiva-

das na Constituição Federal de 1988, sobretudo por meio da Emenda Constitucional 59/2009, e no bojo das definições previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que sinaliza, entre outras questões, para a instituição do SNE, entendido como sistema responsável pela articulação entre os sistemas de ensino e pelo regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, em Lei específica, contados 2 (dois) anos da aprovação do PNE.

2. Dispositivos constitucionais e direito à educação

O Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais.

A CF 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: união, estados, Distrito Federal e municípios.

Tais questões não se dissociam de temas estruturais como reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União) que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração.

A CF 1988, em seu artigo 23, parágrafo único, aponta para a necessidade de lei complementar, para a fixação de normas de cooperação entre os entes federados. De acordo com o Parágrafo Único, a “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvi-

mento e do bem-estar em âmbito nacional.” O parágrafo foi alterado e passou a ter a seguinte redação: “Parágrafo Único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A alteração, aparentemente pontual, é significativa, à medida em que substitui a força de uma Lei Complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A concepção de equilíbrio e garantias de âmbito nacional indica o esforço federativo a ser efetivado. As bases da cooperação implicam, portanto, garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional. Tais questões traduzem uma tensão salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização.

Assim, a CF 1988 delinea, objetivamente, as bases da República Federativa do Brasil, ao afirmar que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Esta união indissolúvel entre os entes federados se efetiva na complexa relação de coordenação e autonomia, para garantir, a todos, os direitos sociais, dentre eles a educação. Assim, prevalece a perspectiva de superação dos problemas nacionais por meio da superação da pobreza, da redução das assimetrias sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, como base para o exercício da autonomia dos entes federados.

Tal perspectiva é ratificada pelo art. 3º da CF, que ressalta os objetivos da República Federativa do Brasil:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Isto implica esforço nacional para a construção de uma sociedade cujas políticas, programas e ações tenham, como convergência, o bem comum, por meio da garantia de direitos sociais, o que requer um federalismo cooperativo^[3], marcado pela descentralização e por padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à educação com qualidade, implicando combater as assimetrias regionais e sociais.

[3] Sobre participação e regime de colaboração, ver Gracie (2010) e sobre regime federativo e religião, ver Cunha (2013).

A educação é ratificada como direito social fundamental na CF: “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

A educação está aliada a outras áreas estratégicas no alargamento dos direitos sociais, numa perspectiva cidadã, o que situa a compreensão basilar de federalismo, sinalizada pela CF. Isto tem implicações na relação entre os entes federados, sobretudo no que concerne à relação entre autonomias, direitos e responsabilidades, bem como as condicionalidades para o exercício efetivo das autonomias.

3. O federalismo e o regime de colaboração e cooperação

De que federalismo falamos? Como apreender suas bases constitutivas, num cenário marcado por assimetrias de toda ordem, inclusive regionais, estaduais, municipais e locais? Qual o papel da União e dos governos subnacionais para o atendimento aos direitos sociais, com destaque para a educação?

Estas questões nos remetem à forma de organização territorial, ao modelo de desenvolvimento e planejamento do Estado brasileiro e aos limites estruturais à sua efetivação requerendo, entre outras, uma ampla reforma tributária, que contribua para a afirmação da autonomia dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, não prescindia do papel de coordenação nacional da União. No campo educacional, elas têm remetido

à necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação^[4] e de construção de planos decenais de educação como políticas de Estado, além das questões relativas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados sem negligenciar, paradoxalmente, as tensões e os desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias.

Assim, entendemos que a autonomia dos entes federados é ratificada, mas distingue-se de soberania, à medida em que é definida nos termos da CF. Isto enseja uma reflexão ampla sobre a relação entre coordenação e autonomia, bem como a devida compreensão dos termos da CF, para a atuação dos entes federados e para a efetivação do pacto federativo brasileiro.

Para compreender melhor este cenário, destacamos os artigos 18 e 22 da CF. Entendemos que a autonomia vai sendo delineada, nos termos da CF, pelo estabelecimento de competências privativas, comuns, concorrentes, que possibilitam os elementos para compreender a República Federativa Brasileira, ao tempo em que afirmam o necessário equilíbrio entre os entes federados, como prescrito no artigo 18 da CF^[5].

Neste sentido, o art. 22 define as competências privativas da União no campo da legislação, dentre as quais destacamos o inciso XXIV - diretri-

[4] A esse respeito ver Abicalil (2012), Cury (2010,2013), Dourado (2013, 2014); Marques, Nogueira e Grossi (2014) e Saviani (2014).

[5] Cf. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

zes e bases da educação nacional^[6].

O Art. 23 estabelece, dentre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (inciso V)”. Ratificando e visando lograr êxito na efetivação desta competência traz, como Parágrafo Único, a fixação de leis complementares, para a cooperação entre os entes federados: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

É possível deduzir, desses princípios constitucionais, que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, o que não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados neste processo, por meio de uma reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas.

O Art. 24, ao afirmar que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, entre outros, sobre: (...) IX -

[6] Importante destacar, no Art. 22, o “Parágrafo Único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. O parágrafo ratifica as competências privativas da União e, por meio de Lei Complementar, a possibilidade de os estados legislarem sobre questões especificadas, quando autorizados pela União.

educação, cultura, ensino e desporto”, deslinda uma perspectiva e lógica política que se traduz num federalismo que se assenta em diretrizes e bases nacionais, sem prejuízo do papel de cada ente federado, no tocante à sua autonomia.

Esta discussão nos remete à concepção de autonomia regulada, ou seja, a autonomia dos entes federados não é sinônimo de soberania, mas resultante da efetivação de bases de convergência, demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios. O papel da União é enfatizado e amplamente realçado, como ente responsável pelo estabelecimento de normas gerais, cujo exercício não deve se efetivar por meio da perda de autonomia dos governos nacionais, como descrito nos parágrafos do Art. 24, abaixo transcritos:

§ 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º – A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Cruz (2012, p. 70), ao questionar a relação federalismo e descentralização como sinônimos e enfatizar os diferentes centros de poderes, sinaliza que

Embora haja essa diferenciação no papel de cada ente federado, a ideia tradicional de centralização e descentralização não se adequa

ao modelo federado já que, segundo Bruno Théret (1998), a descentralização no federalismo implica descentralização qualificada, aquela que ocorre do governo federal para as unidades nas matérias que lhes são de competência própria, ou mesmo estejam no campo das prerrogativas comuns, sendo assegurado ao governo federal sua coordenação. Aqui se descentraliza o que já havia sido centralizado pela própria legislação, acordado no pacto fundante, ou seja, na Constituição Federal.

Os dispositivos constitucionais vão tecendo, deste modo, a dinâmica basilar do federalismo brasileiro e a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados que, a despeito de gozarem de autonomia, contam com competências privativas, comuns e concorrentes, que não os descaracterizam, mas que devem se efetivar por meio de relações de cooperação, onde a dinâmica nacional de garantia de direitos se firma como diretriz que não secundariza a singularidade da ação dos entes federados mas, ao contrário, fortalece tais ações, a partir de parâmetros nacionais de garantia dos direitos e do bem estar nacional.

A CF estabelece as competências dos estados, DF e municípios, a partir da observância aos termos nela dispostos, ao mesmo tempo em que reafirma as especificidades dos entes federados e sua respectiva autonomia. A questão que se coloca é a de como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados.

No capítulo III, Seção I, referente à educação, a CF preconiza no Art. 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com a finalidade de garantir o direito à educação para todos. Ratificando o papel de coordenação nacional da União, bem como as competências

dos demais entes federados, é destacado que

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá, prioritariamente, ao ensino regular (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Estas definições vão ao encontro da dinâmica federativa anteriormente afirmada e revelam que as ações de cooperação não prescindem da definição de padrões e diretrizes nacionais, de formas de colaboração entre os entes federados, em sintonia com as prerrogativas próprias de cada ente na efetivação do direito à educação.

Tais processos, considerando as emendas à CF, demonstram a necessidade de estabelecer leis complementares que normatizem o regime de colaboração entre os entes federados. A CF, em seus artigos 23 e 211, revigorados pela EC nº 59/2009, avança no campo educacional prevenindo, inclusive, que as competências dos entes federados e a organização de seus sistemas de ensino devem se efetivar por meio de regime de colaboração.

A este respeito, o Documento Referência da Conae 2014 afirma que

a CF/1988 define que compete à União e aos estados legislar concorrentemente em matéria educacional e, especificamente, à União compete estabelecer normas gerais e, aos estados, DF e municípios, legislar sobre suas especificidades (art. 24). Isto implica a ação propositiva da União na definição de diretrizes, bases e normas gerais para a educação nacional, assim como a definição de normas específicas pelos estados e DF, aprovação de planos de educação e criação de sistemas educacionais pelos entes federados, em um cenário de efetivo regime de colaboração.

Nas atribuições de cada ente federado, a CF/1988 define que

a União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios (EC nº 14/1996); os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (EC nº 14/1996); os estados e o DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (EC nº 14/1996).

Sobre o federalismo brasileiro há, portanto, algumas convergências, com realce para o entendimento de sua tipologia inédita, ao incluir os municípios com prerrogativas de autonomia e por caracterizar-se pelo binômio centralização/descentralização, assumindo importantes contornos na educação.

A este respeito, Cruz (2012, p. 73) afirma que

No âmbito do pacto federativo da educação, parte-se da compreensão de que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também condiciona e influencia o setor educacional; o que é revelado pelas relações que a União estabelece com estados, Distrito Federal e municípios na gestão das políticas educacionais, embora a própria Constituição Federal defina parâmetros e responsabilidades, inclusive no financiamento da educação. [...] A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento de responsabilidades.

Neste cenário, vários são os limites que demarcam a relação política entre o constituído e o constituinte do federalismo brasileiro, cuja égide ainda possui traços patrimoniais e a lógica de federalismo competitivo, em detrimento dos princípios constitucionais, que advogam um regime de colaboração entre os entes federados. Superar estas condições objetivas, articuladas à busca da redução das assimetrias regionais e sociais,

constitui o grande desafio para o federalismo brasileiro e para a garantia de alargamento dos direitos sociais, inclusive o direito à educação.

No campo educacional, a superação desses limites tem ensejado a instituição do Sistema Nacional de Educação e de planos decenais (nacional, estaduais/DF e municipais), definidos no PNE, com vistas a garantir maior organicidade no acesso à educação em todos os níveis, as etapas e as modalidades, sobretudo na garantia à educação básica obrigatória (quatro a dezessete anos). Todos eles revelam um descompasso entre o marco jurídico normativo e os processos efetivos, na relação entre os entes federados, o que ratifica a necessária regulamentação do regime de colaboração, sem prejuízo do estabelecimento de relações de cooperação, onde haja uma relação proporcional entre competências e capacidade financeira, o que, no caso brasileiro, ensejará reformas de ordem estrutural, incluindo a reforma tributária.

4. A organicidade das políticas educacionais

Na área educacional têm-se vivenciado, nos últimos anos, medidas e tentativas de cooperação, para buscar maior organicidade das políticas, dos programas e das ações, sobretudo no financiamento da educação básica; a valorização, incluindo a formação, o salário, a carreira e as condições de trabalho, e a avaliação, fortemente marcada por testes estandardizados, em detrimento de um sistema ou subsistema que articule variáveis com a perspectiva de desenvolvimento institucional. Trata-se de iniciativas definidas pela União constituindo-se, em sua maioria, em processos com reduzida intervenção dos entes federados, mas que requerem sua adesão por meio de diversos mecanismos de indução financeira. Este contexto, se não for revisto, poderá contribuir, cada vez mais, para a centralização do poder e para a consequente

redução da autonomia dos governos subnacionais.

Em que pesem os limites, as políticas e as gestões direcionadas à educação básica vêm se processando por meio de alterações substantivas destacando-se, entre outros, a ruptura com a focalização no ensino fundamental; a aprovação do Fundeb (fundo de natureza contábil para toda a educação básica); o ensino fundamental de nove anos; a integração ensino médio e educação profissional; a avaliação; as novas definições para a educação infantil; o redirecionamento da educação especial/inclusiva e as questões atinentes à diversidade, incluindo, neste contexto, etnia, gênero, orientação sexual e, mais recentemente, alterações por meio da Emenda Constitucional 59/2009, que, entre outros, ampliou a educação obrigatória (antes restrita ao ensino fundamental) para a educação dos quatro aos dezessete anos, prevendo a sua universalização até 2016. Todas estas alterações têm implicações nas políticas e concepções direcionadas à educação básica e são objeto de disputas na fase atual de materialização do PNE.

Apesar destes contornos, é fundamental discutir os limites destas políticas conjunturais que, a despeito de potencializar a distribuição de recursos nos parâmetros nacionais acabam, por vezes, se efetivando, sem a garantia de um regime de colaboração pautado na articulação e sem ações coordenadas entre os entes federados.

As políticas focalizadas no ensino fundamental, instituídas nos anos 1990, são exemplo de medidas que mudaram as políticas de financiamento, mantidos os percentuais constitucionais vinculados, por meio da instituição do Fundef. Este fundo, de natureza contábil, em conformidade com a CF e sob a tradição histórica de partição de responsabilidades entre as esferas federal, estaduais/distrital e municipais, no que concerne à definição de competências, alterou a lógica de financiamen-

to sem, contudo, garantir um sistema descentralizado^[7]. Tratou-se de medida de grande impacto, que se consubstanciou como subvinculação de recursos direcionados a uma das etapas da educação básica - o ensino fundamental -, sem alterar, estruturalmente, o quadro tributário^[8], ainda que tenha propiciado certa equalização de recursos para o ensino fundamental, a despeito do cenário assimétrico em que se constitui a educação nacional. Enfim, manteve-se a desigualdade estrutural entre recursos e responsabilidades entre os entes federados.

O Governo Lula implementou o Fundeb, cuja lógica política rompeu com afocalização anteriormente adotada, por meio da subvinculação para toda a educação básica, mantendo a natureza contábil do fundo e não avançando no real enfrentamento do custo/aluno/qualidade (CAQ)^[9] das etapas e modalidades da educação básica. O CAQ, objeto de disputas na tramitação do PNE, foi conquistado no plano a partir de forte mobilização da sociedade civil.

A respeito do Fundeb, Davies (2006, p. 53) alerta para os riscos das políticas de fundos, ao afirmar que

no caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível

[7] O processo de descentralização é bastante complexo, envolvendo as diferentes esferas, os sistemas de ensino e as unidades educativas, bem como as políticas, os programas e as ações sobre a organização, a gestão e o financiamento da educação, num cenário marcado pela diversificação e diferenciação institucional e balizado por assimetrias regionais. A respeito da discussão, é fundamental avaliar os estudos de Casassus (1989) sobre descentralização e desconcentração na América Latina.

[8] A respeito da questão tributária ver Carneiro e Matijascic (orgs.)(2011).

[9] A respeito ver Carreira e Pinto (2007); Castro (2010).

de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do Fundef). (...) Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. (...) Outro risco é de acirram o corporativismo dos que trabalham na educação. O Fundef, por exemplo, só explicita a remuneração dos professores (...) ou os profissionais do magistério (segundo a Lei 9.424) no ensino fundamental, deixando de fora os trabalhadores de outros níveis e modalidades de ensino.

A lógica é mantida no Fundeb, na medida em que este fundo, embora se direcione para toda a educação básica, incluindo etapas e modalidades, “define um percentual (pelo menos 60%) só para os profissionais do magistério da educação básica, não mencionando os demais trabalhadores da educação (funcionários das escolas)”.

Tais reflexões expõem os avanços dos fundos, especialmente do Fundeb, mas, ao mesmo tempo, sinalizam para a sua fragilidade, ao não garantirem mudanças mais estruturais na superação das assimetrias da educação brasileira.

Oliveira e Sousa (2010, p. 27) destacam, ainda, que

no que diz respeito à negociação em torno do Fundeb, a fórmula que se pactuou para estabelecê-la limita a contribuição a 10% do total do fundo. Isso significa que seu potencial de reduzir desigualdades é menor que o Fundef, ainda que sua abrangência, em termos de etapas e modalidades de ensino, seja maior.

Importante sinalizar que a meta 20 do atual PNE traz importantes avanços na matéria incluindo, entre outros, a instituição do CAQi e CAQ, a ampliação do papel da União no financiamento da educação básica, e como decorrência, terá impactos nos limites apontados sobre o Fundeb.

Na valorização dos profissionais, efetivam-se grandes esforços e dinâmicas de cooperação, com limites estruturais, devido à relação entre os entes federados e a lógica das políticas, sem avançar num efetivo pacto federativo, por meio da indução pelo financiamento.

Merecem ser ressaltados, entre outros, a institucionalização da Política Nacional de Formação de Professores e os Comitês Estratégicos da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação, a rede nacional de formação de professores, o piso salarial profissional nacional do magistério público na educação básica (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008), a definição dos profissionais da educação, bem como a busca de organicidade por parte dos conselhos de educação, especialmente do Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE, por meio do Conselho Pleno, da Câmara da Educação Superior e da Câmara da Educação Básica, aprovou várias diretrizes, resoluções e pareceres, direta ou indiretamente articulados à formação de professores.

Os aparatos normativos do CNE, assim como as políticas, as ações e os programas do MEC (Seb, Sesu, Seres), da Capes, bem como do Inep e FNDE, nem sempre foram guiados por organicidade nas bases formativas e concepções norteadoras, mas têm forte incidência nos governos subnacionais, em muitos casos secundarizando sua autonomia, face à centralidade conferida à União e à proposição e materialização de padrões e diretrizes nacionais.

O conjunto de aparatos normativos sobre a formação de professores indicou a necessidade de consolidação da legislação, resultando na constituição da Comissão Bicameral do CNE^[10], indicando sua complexidade, os desdobramentos na coordenação federativa e a necessidade de regulamentação do regime de colaboração.

A avaliação da educação básica, marcada por vários mecanismos, provas e índices, não se estrutura como um subsistema orgânico, mas se traduz na superposição de ações e em instrumento de monitoramento da educação, em sua maioria por meio de políticas e ações propostas e coordenadas pela União, sem a efetiva relação de cooperação com os demais entes federados.

A este respeito, Freitas (2007, p. 1) realça alguns avanços da avaliação, em larga escala no País:

A avaliação em larga escala firmou-se recentemente no Brasil como componente importante do monitoramento da educação básica e superior, propondo-se não só à aferição da qualidade dos resultados de ambas como à indução da qualificação pretendida para os sistemas e as instituições de ensino. Na educação básica, verificou-se no decorrer dos anos 1990 e ingresso dos anos 2000 a criação, implantação, institucionalização, aprimoramento e consolidação do Saeb; a criação, implantação e consolidação do Enem; a criação e implementação do Encceja. Além disso, o Estado aperfeiçoou a produção e difusão de dados estatístico-educacionais.

[10] Esta Comissão, tendo em vista a complexidade da matéria, envolveu o estudo de temáticas e concepções sobre a formação, envolvendo a busca de maior organicidade dos aparatos normativos do CNE e aprovou novas Diretrizes Curriculares para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério, por unanimidade, por meio do Parecer CNE/CP no 2/2015 e da Resolução CNE/CP no 2/2015.

Ao debater a avaliação, o documento da Conae registra a necessidade de um sistema nacional de avaliação da educação básica, indutor de desenvolvimento institucional, que não se reduza à aferição do rendimento do estudante e do desempenho do sistema, subordinados à lógica regulatória do Estado. Há concepções de avaliação conflitantes, o que requer uma ampla discussão sobre os fundamentos, a legitimidade, as finalidades, os instrumentos e a materialização de uma concepção que resulte do esforço e da cooperação entre os entes federados constituindo-se, assim, em expressão do planejamento e da efetivação de políticas, na construção coletiva e partilhada entre eles, em consonância com as orientações constitucionais. Importante situar o artigo 11 do atual PNE que avança ao preconizar um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica que não se restrinja aos testes e índices envolvendo uma concepção ampla de avaliação. A meta 7 deste plano, em seu caput, retrocede ao enfatizar a centralidade da avaliação a partir do IDEB a despeito de apresentar importantes estratégias articuladas à concepção delineada no artigo 11 mencionado.

Estas orientações indicam a relação entre avaliação e qualidade, gestão democrática, papel dos sistemas, incluindo o Sistema Nacional de Educação, que abarcaria subsistemas, tais como financiamento, avaliação e valorização.

Na área educacional, tais processos ganham magnitude, tendo em vista os desafios na democratização do acesso, garantia de permanência e qualidade da educação, em seus diferentes níveis, etapas e modalidades ensejando, entre outros, a efetiva regulamentação do regime de colaboração, os planos de educação como políticas de Estado e a instituição do Sistema Nacional de Educação.

5. O direito à educação básica de qualidade

O direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro e se explicita por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais, que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e os programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito e a regulação.

Dentre os indicadores educacionais, destacam-se as taxas de matrícula líquida e bruta, bem como os anos de estudo da população que, no caso brasileiro, possuem grandes assimetrias e acumulam enormes desafios para fazer avançar o acesso e a permanência, com qualidade, nos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação.

Os indicadores de taxas de escolarização bruta e líquida da educação básica brasileira retratam as disparidades regionais, sobretudo na pré-escola e no ensino médio que, em razão da EC 59/2009, passam a fazer parte da educação básica obrigatória e devem ser universalizados até 2016. Tais processos resultam de questões macroestruturais, na medida em que, juntamente com as assimetrias regionais, há as disparidades sociais do modelo de desenvolvimento, envolvendo a distribuição de renda e a reforma tributária, aliadas à necessidade de regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados, como condição para a consolidação de novos parâmetros de acesso à educação básica obrigatória.

Tabela 1 – Taxas de escolarização bruta e líquida - Brasil - 2011

Unidade da Federação	Pré-escola (4 e 5 anos)		Ensino fundamental (6 a 14 anos)		<i>Ensino médio</i> (15 a 17 anos)	
	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida
Brasil	69,7	54,2	106,9	91,9	82,2	51,6
Norte	60,0	45,5	110,1	90,0	79,8	41,2
Nordeste	77,0	59,8	111,0	90,8	77,9	42,6
Sudeste	72,4	57,6	103,9	93,0	85,3	59,6
Sul	58,9	43,8	104,6	92,5	80,4	55,1
Centro-Oeste	57,5	44,5	105,6	92,2	91,5	56,8

Fonte: IBGE/Pnad; Elaborado por Inep/DTDIE.

A despeito do cenário de desigualdades no campo educativo, alguns avanços nos marcos jurídico-normativos vêm sendo objeto de discussão e deliberação, desde a promulgação da CF 1988, da LDB e do PNE. Ressalta-se a busca de novo marco de interdependência federativa e as medidas para efetivá-lo.

Abrúcio (2010, p. 48) salienta que

é equivocado afirmar que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção em três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas e, de maneira geral, pelo artigo 23 da Carta Consti-

tucional. Pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração a complexidade da federação brasileira.

Mais recentemente, houve novos processos instituintes, a partir da instituição do PDE (2007), das avaliações^[11] e discussões sobre o PNE (2001-2010) e do atual PNE e, sobretudo, pela realização de conferências educacionais, com o protagonismo da Conae^[12] e, em 2014, com a aprovação do PNE 2014/2024. Como desdobramento destes processos destacam-se, mais recentemente, as discussões e proposições sobre a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, tendo sido prevista, no âmbito do PNE, a sua institucionalização em até dois anos após a aprovação do plano. Essas discussões têm fomentado a retomada da instituição do Sistema Nacional de Educação, bem como iniciativas para a ampliação de mecanismos de cooperação e de coordenação entre os entes federados, muitos dos quais já referidos no PNE, sobretudo no que concerne a instâncias interfederativas de pactuação. Aliada a este processo, situa-se a necessidade de regulamentação do regime de colaboração.

Tais questões têm incidência direta para sua proposição e, sobretudo, sua efetivação, no uso do fundo público e no embate travado entre esfera pública e esfera privada, no campo das políticas públicas. Ressaltem-se, entre outros, os pareceres aprovados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre ADE (Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e Resolução CNE/CEB nº 1/2012) e regime de colaboração (Parecer CNE/CP 11/2012); a criação de GT no MEC, com a ampla participação

[11] Sobre avaliação do PNE ver Dourado (2010, 2011).

[12] Ver a respeito Fernandes (2013).

e as iniciativas de consolidação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase), visando discutir e instituir diretrizes nacionais para o debate. Merece destaque a instituição de Comissões, pelo CNE, discutindo temáticas como expansão (acesso e permanência), educação a distância, gestão democrática, formação, qualidade, sistema nacional de educação, base nacional comum, entre outras.

Há que destacar os embates de concepções e estratégias de articulação e cooperação entre os entes federados. O Grupo de Trabalho, constituído pelo MEC, por meio da Portaria nº 1238/2012, expressa essas tensões na medida em que foi constituído para elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante os arranjos de desenvolvimento da educação e, em decorrência dos estudos e debates, vai rediscutindo a orientação dos ADE e sinalizando para perspectivas mais amplas, como os consórcios públicos, além de questões e proposições direcionadas à instituição de Lei Complementar de regulamentação do regime de colaboração. Merece ser ressaltado, ainda, esforço coordenado pela Sase, focalizando o SNE^[13], sua institucionalização e conceituação, alterações legais, financiamento, qualidade, entre outros.

O CNE aprovou pareceres sobre a organicidade na concepção de federalismo, coordenação federativa e regime de colaboração, traduzindo a complexa seara da constituição de um federalismo cooperativo em educação, assim como os dilemas, as disputas de concepções e sua compreensão sobre ações de cooperação e colaboração entre e com os entes federados. De todo modo, estes movimentos vão traduzindo esforços, embates e concepções em disputa, no campo educativo, mas que

[13] A respeito ver o documento “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”. Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf.

convergem na busca de estratégias de colaboração e cooperação, em um cenário em que não ocorreu a aprovação de Lei Complementar sobre regime de colaboração.

Abrúcio (2010, p. 49/50) destaca, ainda, o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, por intermédio de normas com validade nacional, mostrando o exemplo do piso do magistério. O autor ressalta a predominância das ações procedentes da União e a necessidade de um papel mais ativo dos estados, para gerar maior equilíbrio governamental.

A respeito deste processo, o Documento Referência da Conae 2014 sinaliza que

é fundamental o pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e sistemas de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos. Ou seja, a coordenação e a cooperação federativa, fruto da organização territorial e política, caracterizada pela distribuição de responsabilidades e repartição de competências (concorrentes e comuns), bem como das políticas nacionais e da descentralização, como definido pela CF/1988, devem constituir a base do regime de colaboração e, no campo educacional, das diretrizes da União e dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios).

Tais discussões e proposições ratificam o documento da Conae/2014 ao afirmarem que a organização e a regulação da educação nacional devem garantir a articulação entre acesso, permanência^[14], valorização

[14] Permanência entendida numa acepção ampla, envolvendo a garantia de aprendizagem e conclusão, com sucesso, pelo estudante.

dos profissionais, gestão democrática, padrão de qualidade, piso salarial profissional por meio dos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos aos das redes públicas (EC nº 53/2006);

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade;

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (EC nº 53/2006). Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do DF e dos municípios (EC nº 53/2006).

A definição de formas de colaboração entre os sistemas de ensino e a fixação de normas de cooperação entre os entes federados são fundamentais para a garantia da universalização da educação obrigatória de quatro a dezessete anos. Isto pressupõe um tensionamento à diferenciação que marca o sistema federativo, bem como a relação descentralização e centralização como caminho fértil para a garantia do direito à

educação^[15] para todos.

Nesta direção, Oliveira e Sousa (2010, p. 13) afirmam:

O direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo. No Brasil, essa estrutura é particularmente importante para as políticas públicas, uma vez que interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade. Mas, mais do que afirmar a liberdade de ser diferente, inerente ao que se pode chamar de federação descentralizada, ao se discutir direito à educação, trata-se da igualdade remetendo-se ao conceito de federação centralizada.

É preciso garantir condições para que as políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam formação integral, por meio da garantia da universalização, da expansão e da democratização, com qualidade, da educação básica e superior; consolidação da pós-graduação e da pesquisa científica e tecnológica; educação inclusiva, reconhecimento e valorização da diversidade; avaliação educacional emancipatória; definição de parâmetros e diretrizes para a valorização dos/as profissionais da educação; gestão democrática.

Nesta direção, o documento referência da Conae avança, ao propor que

a consolidação de um SNE que articule os diversos níveis e esferas da educação nacional não pode ser realizada sem considerar os princípios assinalados, bem como a urgente necessidade de superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual, ainda presentes na sociedade

[15] Sobre direito à educação ver Oliveira (2012).

e na escola. Isso só será possível por meio do debate público e da consonância entre Estado, instituições de educação básica e superior e movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à inclusão, sobretudo pela articulação com diferentes instituições, movimentos sociais, com o Fórum Nacional de Educação (FNE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais, distrital e municipais de educação e conselhos escolares com ampla participação popular.

Outra definição crucial para as políticas e para o planejamento da educação no Brasil foi enfatizada na redação da EC n° 59/2009, ao indicar que uma lei específica estabeleceria o PNE, de duração decenal, com o objetivo de articular o SNE, em regime de colaboração entre os entes federados, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, incluindo o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB). Tais questões estão presentes no atual PNE e muitas delas requerem regulamentação, algumas com prazos já definidos no plano. A efetivação do SNE, cuja institucionalização foi prevista no atual PNE em dois anos, tem, como pressuposto, o disposto da CF/1988, segundo o qual compete, privativamente, à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22).

6. SNE: desafios à constituição e à instituição

Neste cenário, é fundamental avançar na construção/efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE). O que entendemos por SNE? Por que se faz necessário instituí-lo? O que um SNE invaria em matéria educacional?

Estas questões são complexas e requerem exame minucioso. Num primeiro momento, é fundamental situar os embates e as disputas nesta arena, indo desde a concepção, a abrangência, a composição e as finalidades até a compreensão de que temos um sistema de fato, ainda que não assentado em sólidas bases jurídicas. Neste debate, entendemos que o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros. Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, neste sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a Lei Complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, tendo claro que suas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa, articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da efetivação da já denominada descentralização qualificada.

Abicalil (2012, p. 24), ao discutir a temática, apresenta contribuição extremamente relevante, a partir de diálogos com vários teóricos, ratificando a necessidade de instituição do SNE e dos desdobramentos deste processo, ao destacar que

igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (SAVIANI, 2011). (...) Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na formação de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010), (...) impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política (...)

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avançada composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (ABRÚCIO, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) – e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário se faz avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (ARAÚJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardecem o protagonismo da ação pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) e as novas e ampliadas dimensões, para enfeixar – em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

A compreensão das bases de instituição do SNE no documento referência da Conae 2014 é singular, pois este sistema é entendido

como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas de natureza educacional.

Dada a complexa dinâmica do Estado Brasileiro e a persistência de marcas de patrimonialismo e clientelismo, é fundamental a compreensão de que o momento instituinte atual deve considerar os avanços conquistados, as instâncias efetivadas, as formas de colaboração já regulamentadas, bem como o questionamento de seus limites e simulacros, em sintonia com novos marcos, resultantes de processos de gestão democrática e participativa, sem negligenciar a complexidade que marca o federalismo e suas potencialidades.

A este respeito, Abrúcio(2010, p. 42-43) salienta que

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

A compreensão da complexidade do federalismo brasileiro é vital, sobretudo se se pretende que se estabeleça o SNE como forma de organização que viabilize o alcance dos fins da educação, em sintonia com o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal), tornando viável o que é comum às esferas do poder público (União, estados, DF e municípios): a garantia de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V).

Fruitoso (2010, p. 103), ao analisar avanços e desafios do Sistema Único de Saúde, sugere pistas para a institucionalização do SNE, destacando a vitalidade do SUS a partir da relação articulada entre descentralização das ações, gestão colegiada pactuada e gestão tripartite.

A descentralização das ações, a relação colegiada pactuada e o financiamento tripartite, incluindo repasse regular e automático com a utilização dos recursos com base em planos aprovados e fiscalizados pelas instâncias de controle social, são mecanismos que podem fortalecer uma gestão com foco nas necessidades dos cidadãos e orientada para resultados. Implantando mecanismos de gestão, gerenciamento, acompanhamento e avaliação de resultados, democráticos e transparentes, a administração pública ganhará a eficiência necessária para garantir os direitos constitucionais a toda a sociedade brasileira.

Considerando esta relação e as bases constitucionais, o PNE assume grande centralidade na institucionalização do SNE. O PNE aprovado, Lei nº13.005/2014, a despeito de seus limites estruturais, sobretudo na concepção de avaliação e gestão, bem como no uso do fundo público, avança na defesa de princípios basilares da organização, gestão, planejamento das políticas no Brasil e, conseqüentemente, da institucionalização do SNE, orientado pelas seguintes diretrizes:

Art. 2º. São diretrizes do PNE:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III- superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV- melhoria da qualidade da educação;

V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI- promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII- estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX- valorização dos (as) profissionais da educação;

X- promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Em sintonia com essas diretrizes, o Documento Referência da Conae traz importantes contribuições para a instituição do SNE, ao afirmar que

para garantir o direito à educação, em sintonia com diretrizes nacionais, a construção de um SNE requer, portanto, o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais e a garantia do direito à educação de qualidade.

Desta forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado, no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado.

Assim, compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema, e assumir a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais, organizados com a garantia de gestão democrática, são fundamentais para a super-

visão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. O processo deve garantir a consolidação dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação, em articulação com os respectivos sistemas de ensino e conselhos equivalentes.

Nesta ótica, entendemos que a articulação entre o PNE, suas diretrizes, metas e estratégias, incluindo a instituição do SNE, compreendidos como políticas de estado, deve-se direcionar à garantia do direito à educação, envolvendo as diferentes esferas de governo e os sistemas de ensino no atendimento à população, em todos os níveis, etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, onde haja organicidade entre a capacidade financeira e as respectivas responsabilidades de cada ente federado, sem prejuízo das competências comuns e supletivas.

Visando delinear a instituição do SNE e indicar um regime de colaboração entre os entes federados, o documento referência da Conae vaticina que

para a existência do SNE, é fundamental que os órgãos legislativos e executivos dos entes federados estabeleçam políticas educacionais, traduzidas em diretrizes e estratégias nacionais, planos nacionais, programas e projetos, coordenando e apoiando técnica e financeiramente, de forma suplementar, as ações dos diversos sistemas de ensino, para alcançar os objetivos da educação nacional, auxiliados por um órgão normatizador de Estado (CNE), que garanta a unidade na diferença. O fortalecimento da ação dos fóruns de educação (nacional, estaduais, distrital e municipais) bem como a instituição periódica de conferências de educação (nacional, estaduais, distrital e municipais) são passos necessários à proposição e deliberação coletiva na área educacional e à maior organicidade dos sistemas de ensino.

Em consonância com a legislação vigente, a instituição do SNE poderá propiciar organicidade e articulação à proposição e materialização das políticas educativas, por meio de esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre os entes federados, para garantir o direito à educação e à escola de qualidade social. Diante do pacto federativo, a instituição do SNE deve respeitar a autonomia já construída pelos sistemas de ensino. Quanto à educação privada, é fundamental que a sua regulamentação pelos órgãos de Estado, obedecendo às regras e às normas determinadas pelo SNE.

Para superar as assimetrias regionais e sociais, o documento referência reitera que a regulamentação do regime de colaboração, por meio de Lei Complementar, deve enfatizar um federalismo marcado por ações coordenadas e, sobretudo, de cooperação técnica e financeira entre os entes federados, com especial ênfase ao papel da União. O documento explicita que

(...) a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, indicando os que mais demandam apoio para a garantia do custo aluno qualidade (CAQ). Essa regulamentação deve prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente pela construção de uma política de financiamento ancorada na perspectiva de qualidade para a educação básica e superior.

Entendendo o esforço nacional a ser efetivado na institucionalização do SNE, Dourado (2014, p. 45/46) reafirma a necessidade de discutir as bases constitutivas deste sistema e, nesta direção, visando contribuir com o desenho do SNE, propõe os seguintes tópicos para a discussão:

Natureza: um sistema cuja égide expresse a articulação com os sistemas de educação, ou, como afirma Abicalil (2012), um sistema de sistemas; Composição: questão importante a ser refletida, a partir da organização nacional em níveis, etapas e modalidades, sem descuidar de temáticas centrais e estruturantes, como financiamento, gestão democrática, avaliação, valorização dos profissionais da educação; Organização e estrutura: proposição de 2 câmaras: educação básica e superior (incluindo etapas e modalidades educativas, inclusive a tecnológica) e 4 subsistemas: financiamento, gestão democrática, avaliação e valorização dos profissionais da educação.

No caso dos subsistemas, é fundamental articulá-los às políticas vigentes, bem como contribuir para uma maior organicidade e melhoria ou superação destas políticas. Tais questões demandariam uma instituição ampla do SNE, que propiciasse avanços nos embates na área educacional, marcados por disputas históricas de concepção e gestão, natureza e caráter (público e privado), avaliação, regulação e supervisão, entre outras. Considerando o documento final da Conae 2010 e o Documento Final da Conae 2014 que, ao nosso ver, foram construídos a partir de uma dada lógica e concepções de educação, arriscaríamos pensar exemplos práticos de fomento aos subsistemas para o debate. Vejamos: um exemplo, nesta direção, diz respeito ao Fundeb e seu aperfeiçoamento, a partir da definição e efetivação do conceito de Custo Aluno Qualidade inicial e CAQ, como previsto no PNE, no subsistema de financiamento. Outro exemplo refere-se ao subsistema valorização dos profissionais da educação, que deverá envolver temáticas relacionadas à formação inicial e continuada, salário, plano de carreira e condições de trabalho de todos os profissionais. O subsistema de gestão democrática definiria as diretrizes, acompanharia a criação de leis específicas pelos entes federados e sua efetivação. Por outro lado, o subsistema de avaliação, tendo por eixo uma visão de

avaliação formativa, buscaria avançar na construção de novos marcos para a avaliação da educação básica e superior e, neste caso, teria um importante desenho a ser aprimorado: o SINAES.

Por fim, o autor instiga a necessária reflexão sobre esta agenda, visando instituir o SNE como compromisso de todos os profissionais da educação e de gestores interessados o que, certamente, demandará muitas proposições, discussões e embates, para que o Sistema se efetive como política de Estado decorrente do PNE.

7. Considerações finais

Ao longo do texto, fomos situando os limites e simulacros ao federalismo brasileiro e, sobretudo, os desafios às políticas educacionais e seus desdobramentos, na relação entre os entes federados e na democratização do acesso à educação básica, num cenário de grandes assimetrias regionais e desigualdades sociais.

As análises revelam a dificuldade de se avançar para um federalismo de cooperação na educação, balizado por processos de descentralização e autonomia dos entes federados e de coordenação federativa, que garantam diretrizes e padrões de qualidade nacional para a educação. Isto implica defender a noção de descentralização qualificada, onde a coordenação federativa não se traduz em centralização por parte da União ou dos Estados e Distrito Federal, mas é resultante de esforços de cooperação e colaboração entre os entes federados que, deste modo, não prescindem de diretrizes e padrões de qualidade nacional, ao participarem de sua proposição e materialização.

Outro aspecto foi a análise das atuais estratégias de cooperação e colaboração e de seus limites e simulacros requerendo, em sintonia com os

preceitos constitucionais, a discussão e proposição de Lei Complementar que regulamente o regime de colaboração, bem como instâncias de pactuação, como definidos no atual PNE, e, de modo concomitante, de estratégias que contribuam para o estabelecimento de espaços interfederativos de discussão e proposição de políticas, programas e ações, face aos grandes desafios da educação básica, em particular no que concerne à universalização da educação básica obrigatória (quatro a dezessete anos) até 2016, sob um horizonte de responsabilidade e de autonomia dos entes federados. Além destas questões, do ponto de vista mais estrutural, é fundamental uma reforma tributária, para o fortalecimento dos entes federados no cumprimento de suas competências.

Estes eixos são importantes para a compreensão do complexo cenário do federalismo atual e para a proposição de um novo marco na relação entre os entes federados, com vistas à instituição de um federalismo cooperativo em educação que, hoje, enseja avanços em direção à regulamentação e efetivação do PNE e à instituição do SNE como políticas de Estado.

Deste modo, buscaram-se elementos para a construção das diretrizes e bases para a coordenação federativa pautada na gestão democrática e participativa, ao tempo em que se procuram novos patamares à articulação entre os entes federados, o que implica o fortalecimento de instâncias, fóruns federativos e comissões, numa perspectiva de fortalecimento dos governos subnacionais e, paradoxalmente, da coordenação federativa, sob novas bases.

Neste cenário, instituir o SNE constitui-se em importante processo na agenda da educação nacional e pode contribuir para a coordenação federativa em educação sob as bases de um federalismo cooperativo na educação nacional, como processo, resultante e articulado ao novo

PNE e sua efetiva materialização pautados pela necessária cooperação e colaboração entre os entes federados, como previsto na CF de 1988.

Referências

ABICALIL, C. A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n.10, p. 5-6 e p. 21-37 jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: mar. 2013.

ABRÚCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA; SANTANA (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final da Conae 2010. Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2011.

_____. Presidência da República: Casa Civil. **Lei Nº 13.005**, de junho de 2014 Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, junho, 2014. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>. Acesso em: agosto 2014.

_____. 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. **Câmara dos Deputados**, Atividade Legislativa, Projetos de Lei e Outras Proposições, 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2011.

_____. **Lei Nº 13.005**, de junho de 2014 Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, junho, 2014. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>. Acesso em: agosto 2014.

_____. Ministério da Educação. **O PNE na articulação do sistema nacional de educação**: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento-referência da Conae 2014. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>>. Acesso em: março. 2013.

CASASSUS, Juan. **Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina**: fundamentos y dimensiones críticas. Santiago, Chile: mimeo, 1989.

CARREIRA, Denise; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. 1. ed. São Paulo: Global, 2007. v. 1. 127p .

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In*: OLIVEIRA; SANTANA (orgs). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 169-190.

CNTE. **Políticas e gestão da educação básica**: concepções e proposições da CNTE. Brasília: CNTE, Escola de Formação, 2013.

CRUZ, R. E. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: dez. 2013

CUNHA, L. A. A educação carente de autonomia: regime federativo a serviço da religião. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n.10, p. 95-104, jan./jun.2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: dez. 2013

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA; SANTANA (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.

CURY, C. R. J. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf. Acesso em: 14 abr. 2013

DAVIES, N. A política de fundos no financiamento da educação Fundeb: Solução ou remendo para o financiamento da educação básica? *In*: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. Da UFPR, 2006, p. 43 -70.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

_____. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

_____. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica, publicado na Revista *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul. set. 2013.

_____. Federalismo e PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. **Coletânea de Textos da Conae 2014**. Brasília: Conae, Mec, 2014.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da Educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 285-315.

FERNANDES, F. C. **A conferência nacional de educação:** construção democrática de políticas de estado. 2013. Disponível em:<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/texto%20chagas%20alterado25.03.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção educação contemporânea).

FRUTUOSO, J. A gestão do Sistema Único de Saúde. *In*: OLIVEIRA; SANTANA (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 89-105.

MARQUES, B.; NOGUEIRA, F.; LAMBERTUCCI, A. R.; GROSSI JR, G. **O Sistema Nacional de Educação**: em busca de consensos. Disponível em http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf. Acesso em: 20 abr. 2013.

OLIVEIRA, R. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n.10, p. 39-47, jan./jun. 2012, Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: dez. 2013.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. *In*: OLIVEIRA; SANTANA (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-38.

SANTOS, C. H. M. Notas sobre a necessidade de reformas no Sistema Tributário Nacional. *In*: CARNEIRO, R. M.; MATIJASCIC, M. (orgs.). **Desafios do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2011, p. 103-119.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014 (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO

Carlos Augusto Abicalil^[1]

1. Introdução

A intensa mobilização pelo novo Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014), pela valorização profissional e pela prioridade efetiva em investimentos públicos adicionais para a promoção da qualidade socialmente referenciada, foi visivelmente vitoriosa com a sanção da Lei nº13.005/2014, sem qualquer veto. A releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade, para costurar o tecido sobre o qual se bordará (ou não) a antecipação do futuro desejável, dando consistência ao Sistema Nacional de Educação - SNE.

Comporta uma complexidade temática intrínseca: a organização federativa da República e seus objetivos, os princípios e as finalidades da política pública, a consideração dos imperativos democráticos da afirmação e da garantia de exercício do direito à educação requerem os ambientes de memória e de projeto, de debate aberto e de proposição sujeita à crítica.

A trajetória percorrida desde o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (AZEVEDO *et al.*, 1932) não é linear (CURY, 2009). Tem sido fortemente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento resultante de cada período. Raramente se encontrou com condições institucionais tão promissoras quanto nesta geração presen-

^[1] Mestre em Educação e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília.

te. Conjugamos o mais duradouro período de vigência das liberdades democráticas, desde a Proclamação da República, com uma inequívoca afirmação da sociedade civil, desafiadora da cultura política fundada no patrimonialismo (MENDONÇA, 2000) e no fisiologismo, adicionada ao novo perfil brasileiro, no cenário das relações globais e na consolidação de um processo recente de crescimento econômico com distribuição de renda e desconcentração da riqueza nacional, entre outros fatores marcantes.

2. O Fórum Nacional e a Conferência Nacional de Educação instituídos em Lei

A Conferência Nacional de Educação (Conae) constituiu uma nova oportunidade de avaliação e de formulação das políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e a complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual. Movimento social, gestores públicos, estudantes, profissionais, representantes dos poderes da República, formuladores da crítica acadêmica e científica, fomos convocados à discussão da educação brasileira em torno do tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação”.

Estivemos, portanto, diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão, que teve a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que respondesse aos objetivos e às finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (CF). Não será demasiado lembrar que há uma riqueza vocabular e proximidade etimológica muito expressiva em

torno do verbo conferir: inferir, interferir, aferir, auferir, diferir, deferir, preferir, proferir, referir. A Conferência constituiu-se, assim, como um fato social e político que aglutinou, catalisou e amalgamou a realização de todas essas expressões da sensibilidade humana motivada pelo mesmo fenômeno: a educação escolar brasileira.

Genuíno Bordignon (2011), ao tratar as bases da organização da educação brasileira, propôs o desvelamento de sua lógica histórica a partir de algumas questões: “Por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, como já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco pegam entre nós? Por que o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda?”

Apontando uma janela compreensiva, acrescentou: “herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas”.

O Documento Referência da própria Conae (2010, p. 6 e 7) apontava cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, a saber:

- a. promover a construção de um Sistema Nacional de Educação;
- b. manter constante debate nacional, orientando a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica e superior;
- c. garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação;

- d. propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, alcancem suas finalidades;
- e. indicar que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica e superior, bem como da democratização de sua gestão.

A nova oportunidade propiciada pela Conae não foi a única, nem a primeira, e não será a última. Entretanto, não terá cumprido sua tarefa se for apenas a mais recente; se não cumprir a ousadia inovadora!

Entre os seus resultados mais recentes, está a evolução da Comissão Organizadora da própria Conae, elevada à condição de Fórum Nacional de Educação, instituído originalmente pela Portaria nº1407, de 17 de dezembro de 2010 e, agora, confirmado nos artigos 5º e 6º da Lei nº13.005/2014, que fixa as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024. O Fórum, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, avança em sua legitimidade e institucionalidade e já tem tarefas imediatas, com a vigência da nova lei.

O debate em torno do PNE trouxe matizes importantes, originadas na própria Conae e nas exigências de novos ordenamentos jurídico-constitucionais, especialmente derivados da Emenda Constitucional nº 59/2009. A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do sistema nacional de educação ganhou estatura constitucional inédita, exigindo a necessária regulação atualizada da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, assim como uma nova interação intersetorial e interinsti-

tucional das políticas públicas, em cada esfera de governo. O artigo 13 da Lei nº13005/2014 aponta para sua instituição em lei própria, a ser sancionada até junho de 2016.

Por isto, o Documento Referência da Conae lembrava que

O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e a para a frágil escolarização formal de sua população (...). Vários foram os obstáculos que impediram (...), sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram um sistema nacional próprio.[DOCUMENTO REFERÊNCIA, ANO 2010, p. 10 e 11].

Nesta perspectiva, Dermeval Saviani (2010) chama-nos a atenção para o fato de que

é preciso ter presente que o sistema não é um dado natural, mas é, sempre, um produto da criação humana. (...) é possível ao homem sistematizar porque ele é capaz de assumir perante a realidade uma postura tematizadamente consciente. Portanto a condição da possibilidade da atividade sistematizadora é a consciência refletida.

É esta consciência que permite o agir sistematizado, cujas características básicas podem ser assim enunciadas, ainda segundo Saviani (2010):

- a. Tomar consciência da situação;
- b. Captar os problemas;
- c. Refletir sobre eles;

- d. Formulá-los em termos de objetivos realizáveis;
- e. Organizar meios para atingir os objetivos propostos;
- f. Intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos;
- g. Manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão.

Com a mesma lucidez, coloca-se a contribuição de Saviani (2010) para o debate norteador da Conae, quando lista os principais obstáculos para a tarefa de construir o Sistema Nacional de Educação, dentre os quais se destaca o financiamento da educação pública. A atual pauta política sobre este assunto tem, como horizonte, a complexa reforma tributária, a disputa dos recursos futuros oriundos da principal nova fonte de riqueza nacional (na camada pré-sal do mar territorial brasileiro), o fim da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre os impostos federais vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, assim como a imunidade tributária constitucional para as instituições privadas sem fins lucrativos. A necessidade de alcançar outro patamar de investimento para recuperar o atraso educacional aponta, obrigatoriamente, para a ampliação progressiva, continuada e consistente de recursos públicos nos dois níveis da educação nacional. O Coned apontava 10% do produto interno bruto, por uma década. O PNE vigente apontava 7%, antes do veto presidencial, em 2001. De qualquer modo, ambas as previsões são muito superiores aos cerca de 5% atuais^[2].

[2] A última Nota Técnica subsidiária ao PLC 103/2012 informa que seriam 6,1% do PIB, em 2011.

3. Uma acumulação política de afirmação consistente

Estas inspirações destacadas, entre tantas outras, nos deixam em condições de observar as vertentes presentes e avançar na construção a que somos desafiados pela Conae. Há proposições que se apresentam, agora, como um ativo político importante.

Assim, pode-se reiterar que:

- a. a expressão Sistema Nacional de Educação, agora escrita na Constituição, pode ser concretizada a partir da prerrogativa exclusiva da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, sem significar sua redução à Lei 9394/1996 e suas sucessivas e constantes alterações;
- b. necessariamente, neste Sistema, deve haver totalidade, para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa;
- c. a unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa, fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos;
- d. a clara divisão de competências entre os diferentes níveis do Sistema Nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas;^[3]

^[3] É imprescindível a observância das disposições dos artigos 74 a 76 da Lei 9394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO

- e. a regulação e o controle da oferta privada de ensino é prerrogativa irrenunciável, em se tratando da observância de um direito público;
- f. o princípio da gestão democrática deve ser praticado em todas as instâncias do Sistema;
- g. dada a organização federativa do Brasil, é indispensável considerar a relevância do acúmulo de experiências inovadoras e emancipatórias, geradas no âmbito de estados e municípios, cujas gestões político-administrativas expressaram elevado compromisso com sua função pública.

Embora boa parte das considerações listadas aqui não tenha sido incorporada à LDB sancionada em 1996, ocorreram inúmeras tentativas posteriores em resgatá-las e atualizá-las, muitas das quais de autoria inspirada nas demandas das entidades nacionais constitutivas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP. O fato de a LDB já computar uma centena de alterações, nestes 18 anos, não é produto do acaso. Para quem tiver a oportunidade de aprofundá-las, vale a pena reler a publicação “LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam”, organizada por Iria Brzezinski (1997), bem como sua mais recente atualização - “LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos (2014). Esta releitura abrange tanto propostas de alteração da LDB, de iniciativas legislativas autônomas, de emendas constitucionais, quanto do próprio PNE, do Fundeb, do Conselho Nacional de Educação - CNE, das Diretrizes Nacionais de Carreira ou do Piso Salarial Profissional Nacional (ABICALIL, 2007), da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação, das chamadas Ações Afirmativas, da expansão dos programas de educação infantil, da educação de jovens e adultos, de educação do campo, da

educação de pessoas com deficiência, da educação indígena, da educação quilombola, da educação de populações itinerantes, da educação técnica e profissional. Superando os anos de resistência, entramos no tempo de mudança, com as forças em disputa noutra patamar. A oportunidade da Conae agiliza esta batalha contra o tempo.

4. A articulação de um Sistema Nacional de Educação

A tarefa de uma administração de âmbito federal não pode se reduzir a uma proposta de gestão restrita à própria rede. Ao estado cabe a gestão de sua rede, é claro. Porém, o horizonte de atuação da União é sobre todo o sistema. A gestão democrática, como princípio constitucional da educação, é elemento constitutivo de todo o sistema - em todos os níveis, nas redes públicas a ele vinculadas, na rede privada em atividade. Uma proposta avançada, portanto, estrutura a gestão democrática em todo o sistema e nos seus órgãos, em cada nível.

Neste sentido, não basta configurar um desenho de participação no nível da escola, somente. Este é um nível essencial e centro da atividade educativa. Porém, ele não é suficiente para contemplar outros princípios constitucionais, como o da qualidade, da universalidade, da pluralidade de concepções e do controle público da oferta. Mais ainda, se tivermos em conta a contemporaneidade da formulação de Planos Estaduais e Municipais de Educação, que devem fundar-se nestes princípios de maneira articulada, não pulverizada. Na tradição histórica brasileira, este papel tem sido desempenhado, primordialmente, no âmbito estadual da construção de seus sistemas de ensino.

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO

A tendência de pulverização de iniciativas e competências, concorrentes entre estado e municípios, coloca em risco a unidade da educação básica, duramente conquistada, depois de décadas a fio de lutas de setores populares e civis. O papel de construção hegemônica da iniciativa pública não pode ser desperdiçado. Por aí deveria passar a criação de instâncias integradoras destas iniciativas, como a criação dos Fóruns de Educação, encarregados de organizar e promover as Conferências Municipais; as Conferências Estaduais e a Conferência Nacional de Educação, de caráter periódico, para construir e propor, avaliar e acompanhar a execução dos Planos, em cada esfera. Será de todo conveniente reestruturar os Conselhos de Educação, de modo a torná-los mais representativos das instâncias da administração pública nos diversos níveis, dos profissionais da educação e da sociedade, notadamente das organizações de defesa de direitos de cidadania e de interesses de classe.

A proposta de um Sistema Nacional de Educação, com relações democráticas e de Planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos, deve transformar-se em Projetos de Lei (municipal, estadual e federal), de iniciativa do Poder Executivo, com *status* de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os Artigos 23, 206, 211 e 214 da CF. Nela, as instâncias de cooperação interfederativa no âmbito da União (com representação tripartite) e no âmbito dos Estados (com representação, no mínimo, bipartite entre o respectivo Estado e os Municípios em sua jurisdição) devem ser claramente instituídas, com suas composições, atribuições e capacidades de normatização vinculante.

Cury (2009) lembra, ademais, que

o pacto federativo dispõe, na educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime

de colaboração recíproca:

- . com unidade: art. 6º e art. 205 da CF/88,
- . com divisão de competências e responsabilidades,
- . com diversidade de campos administrativos,
- . com diversidade de níveis da educação escolar,
- . com assinalação de recursos vinculados.

Os processos de delegação de poderes e de representação nos órgãos do sistema, no nível escolar, municipal, estadual e nacional, devem ser claramente definidos, de modo a não gerar disputas de representação dos diversos segmentos envolvidos, com mandatos expressos e condições de cessação explícitas.

O conceito de autonomia tem sido muito confundido com o de parceria e de exercício de gestão de pessoal e de serviços, fundado na atividade gerenciadora de instituições de caráter privado. Ao se eleger os colegiados de escola, criados pelas leis de gestão, como sendo portadores desta figura jurídica, uma administração pública que pretenda manter esta característica, necessariamente, deverá estabelecer, em lei, seu caráter de exclusividade (sem concorrência com as Associações ou Centros de Pais e Mestres, entidades de natureza privada), na administração de recursos públicos e nos limites de contratação, excetuando serviços educacionais regulares e objeto dos Planos de Carreira e de ingresso por concurso público. É preciso restringir e controlar a terceirização da merenda escolar, a sublocação de prédios e de equipamentos, as concessões de espaços para atividades de empresa privada, controlando a exploração econômica das cantinas, das atividades de reprografia e dos multimeios didáticos etc.

O financiamento com recursos públicos diretamente voltados para a manutenção de prédios, instalações e equipamentos deve ser, também, objeto de regulamentação a partir da definição de um custo-qualidade por aluno, por tipo de escola, por nível, por etapa, por modalidade, por turnos de funcionamento e por localização e tempo de uso. A periodicidade dos repasses e os critérios de prestação de contas devem ser rigorosos e de fácil compreensão, extensivos a todos os níveis da administração - da instituição de ensino, de cada uma das redes, no município, nas instâncias intermediárias, em todos os órgãos do Sistema. Para que tais procedimentos sejam cumpridos, faz-se imperativa a devida qualificação profissional, por parte do Poder Público.

O Sistema é uma realidade educacional complexa e, muitas vezes, extremamente diversificada. Ele adquire unidade, coerência e sentido ao trabalhar pelas normas traçadas pela autoridade competente, deixando-se conduzir em direção aos fins que este país julgar dever atingir pela educação (RAMOS, 1999). Ele representa um “conjunto de elementos materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado” (ARELARO, 1999).

As análises internacionais podem trazer referenciais importantes para nossa síntese. A vontade estatal de promover a educação tem sido um fator de identidade nacional. Em muitos lugares, a maneira mais eficaz de vencer obstáculos e desigualdades foi a centralização. Em outros casos, comunidades locais e regionais, por razões ideológicas, culturais ou políticas, disputaram com o poder central a conformação de sistemas locais. De todo modo, o desenho dos sistemas tem seguido o mesmo modelo da composição do estado (federal, unitário, de comunidades autônomas etc.). Os aspectos mais fundamentais devem estar presentes, a saber:

A gestão democrática do Sistema, envolvendo as diversas forças sociais implicadas no processo, em todos os níveis, com regras estáveis para composição das instâncias de decisão, de avaliação e de planejamento;

A promoção de igualdade e a promoção da justiça social, que supõe a conjunção de diversos fatores, entre os quais:

2.1 as orientações estratégicas e a regulamentação;

2.2 os programas, registros, certificações e métodos de reconhecimento e autorização;

2.3 os critérios de financiamento;

2.4 o estatuto de contratação do trabalho e de desenvolvimento profissional, bem como as normas de gestão;

8. Assegurar a qualidade e a eficácia do processo, com investimentos pesados e com um trabalho de fortalecimento das relações voltadas à consolidação da nação e para além das fronteiras nacionais, a partir de uma matriz de desenvolvimento humano;

Gerar condições para que as escolas e as equipes de trabalho possam assumir suas responsabilidades correspondentes à resposta às expectativas comuns, aos planos pedagógicos, às famílias e aos estudantes, ao entorno econômico e cultural e, portanto, com uma forte marca de abertura à prática e à exigência de cidadania;

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO

Articular o nível local, regional, nacional e, inclusive, supranacional (importante na formação dos blocos contemporâneos e nas relações internacionais, em geral), fortalecendo o caráter público do Sistema.

O próprio texto constitucional abre as condições para amadurecer a proposição de um Sistema Nacional articulado. O mais abrangente está relacionado às competências comuns e à cooperação entre os entes federados. O Artigo 23 da CF estabelece que

é competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios:

V - promover o acesso à cultura, à educação e à ciência;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Parágrafo Único: Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A fórmula de lei complementar exigida deve ter, por referência, os princípios e objetivos da educação nacional, conforme o artigo 206 da mesma Constituição. Dada a origem fortemente descentralizada da oferta da educação pública brasileira e a chamada coexistência entre redes públicas e a rede privada, é importante resgatar elementos da carta magna que balizam o pacto federativo e sintetizam a possibilidade de convivência humana, na frágil nação brasileira (BORDIGNON, 2011). As competências prioritárias de cada esfera administrativa, entretanto, são relacionadas no artigo 211 da CF. A previsão do Plano Nacional de Educação menciona, expressamente, a articulação e a integração de

ações.^[4]

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a descentralização da oferta da educação obrigatória não é novidade. Esta descentralização é herança colonial, confirmada no império e em todas as normas de educação escolar, desde então. Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A esta característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou a sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo. O poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente (ABICALIL, 2010).

Por esta mesma razão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) descreveu, sob a orientação constitucional, incumbências de cada esfera administrativa. Em todas, o princípio da colaboração se repete, subordinado ao cumprimento do direito público subjetivo, ao qual correspondem deveres de estado e ações de governo, a superação de desigualdades, a formação básica comum e a consolidação de um padrão de qualidade. Chama particular atenção a previsão do Parágrafo Único do artigo 11: “os Municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Assim, é pertinente salientar que convivemos com um determinado cenário de organização em que temos bases conceituais e legais, dadas pela Constituição e pela LDB, que definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e modalidades e,

[4] Conforme o artigo 214 da mesma CF.

dentro destes marcos, enfrentamos tanto os obstáculos como as brechas para a construção do Sistema Nacional de Educação.

Por isto mesmo, é oportuna a recuperação do ativo de proposições legislativas, para servir de atualização crítica e de superação histórica, na direção do que as resoluções da Conae pretendem consolidar. Este ativo está fortemente vinculado às propostas assumidas pelo FNDEP e poderia ser representado, incipientemente, nas disposições aqui sugeridas.

Há muito ainda a se acrescentar, num diploma legal, na forma de alteração da LDB, na forma da lei complementar exigida pelo artigo 23 da CF ou, ainda, na forma do novo PNE. Obviamente que muitas das proposições da lei nacional devem obter reflexos correspondentes em legislações estaduais e municipais, especialmente os referentes à expressão das responsabilidades específicas e encargos financeiros de cada esfera da administração, assim como os instrumentos de seu compartilhamento cooperativo; os organismos democráticos de consulta, de normatização e de controle social; as instâncias de formulação política e de planejamento, entre outros.

Não se pode desconsiderar, por fim, a Emenda Constitucional 59/2009, de iniciativa da Senadora Ideli Salvatti, já promulgada. A proposta, originalmente voltada a determinar o fim da incidência da Desvinculação das Receitas da União – DRU sobre os recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançou uma dimensão muito mais intensa, derivada da nova extensão da obrigatoriedade a toda a educação básica, sem falar da inclusão da União como ente federativo corresponsável pela educação obrigatória, pela instituição do Plano Nacional de Educação, de duração decenal como eixo articulador do Sistema Nacional de Educação e da fixação de meta percentual do produto interno bruto (PIB) de investimento público em educação.

5. A maturidade do debate

O próximo período será muito exigente para esta disputa de projeto de nação. Desafia para o amadurecimento da proposta, a articulação de alianças estratégicas e para a elaboração minuciosa da tática política para alcançá-lo, na atualização do ordenamento legal infraconstitucional decorrente. Não será um processo linear.

Articular as políticas públicas setoriais, aliar as autonomias federativa e universitária a uma pactuação de compromisso nacional, integrar as liberdades privadas aos imperativos da nação, prover o desenvolvimento humano com a expansão econômica, valorizar a diversidade étnica e cultural, incidir fortemente na redução das desigualdades e discriminações multifacetadas, democratizar radicalmente as relações estado-sociedade e afirmar o valor social e político da educação neste tecido são tarefas que exigem, também, estruturas de estado novas e inovadoras. Experiências recentes de articulação de políticas estruturantes e de largo alcance social com as políticas de desenvolvimento - de territórios de cidadania, de territórios etnoeducacionais, de consórcios públicos de saúde, de meio ambiente, de infraestrutura, dos planos plurianuais de ação articulada, dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável derivados dos grandes empreendimentos públicos e privados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC^[5], entre outras - demonstram a necessidade e a oportunidade de criar novas relações federativas e interinstitucionais que demandam, por sua parte, novas institucionalidades jurídicas e de participação democrática no exercício dos poderes, nos seus mais diversos níveis, sem abdicar da iniciativa

[5] Em consonância com as disposições constitucionais dos artigos 21, IX; 22, XXIV § único; 25 §3º; 37 § 8º; e 43.

pública como sua ordenadora.

Neste contexto, diversas estratégias apontadas no novo PNE desafiam, desde já, estruturas executivas no âmbito federal que deem vazão, especialmente nas atribuições próprias do Ministério da Educação, à relação federativa e interinstitucional de cooperação, articulação, assistência técnica e financeira; de regulação e articulação dos órgãos normativos; de acompanhamento, credenciamento, controle social democrático e avaliação; assim como de valorização profissional (formação, carreira, remuneração e seguridade). Essas novas estruturas devem estar em franca sintonia com as diretrizes expressas no PNE e com suas metas, repercutidas em cada âmbito da administração pública e das iniciativas setoriais vinculadas aos sistemas de ensino; com planejamento, provisão de fundos, instâncias de deliberação, acompanhamento, controle, avaliação e formulação, funcionais e articulados e com o necessário caráter nacional de organização.

Há vinte anos, Cury (1993, p. 45) advertia:

Deste modo, quer se realize no poder público municipal, estadual ou federal, o encontro da universalidade do direito com a totalidade do sistema só se dará quando os sujeitos sociais, interessados em educação como instrumento de cidadania, se empenharem na travessia deste direito dos princípios à prática social. Deste modo, o impacto do sistema nacional de educação pode ser lido a partir de dois polos mutuamente inclusivos, o da legislação que adota princípios e o dos grupos sociais interessados em não ficar à margem das conquistas democráticas, entre as quais a educação pública como direito de cidadania.

Se estamos construindo, seguramente, conjugar uma série de atitudes que conformam a existência de um projeto capaz de co-mover pessoas, re-mover entraves, de-mover resistências, pro-mover ações e estabelecer sin-ergias, sin-tonias, sin-fonias, sin-cronias, sim-patias, estamos afirmando a diversidade como valor, o direito à igualdade como princípio e a unidade como fio condutor.

6. Do nacional e das autonomias

Ademais, temos a vitória substantiva, no Supremo Tribunal Federal (STF), em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica. Este é um passo seguro para fazer frente aos contornos da cláusula pétrea da autonomia federativa, dadas as exigências de normatização nacional vinculante em torno dos objetivos da República, dos princípios da educação nacional, das ações distintivas de ação setorial prioritária e de seus efeitos em cada ente federativo. Reforçamos, assim, o espaço para a conformação de Diretrizes Nacionais de Carreira para os Profissionais da Educação Básica Pública, no uso das prerrogativas do artigo 23 §§ 1º, 2º, 3º e 4º da CF 1988.

Consideramos, também, que o pronunciamento da Corte Constitucional é peça importante para o delineamento das relações jurídico-políticas contemporâneas, que fazem parte daquele tecido conceitual sobre o qual se bordará o SNE (BRASIL, 2008b).

Entranhado no federalismo de cooperação entre os entes federados (ARAÚJO, 2010), o SNE situa-se num estágio de conformação a partir do PNE, ao mesmo tempo em que se expandem o direito público subje-

tivo e a obrigatoriedade na educação básica^[6]. Resulta desta extensão, ainda, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009: “Art. 211 §4º. Na organização de seus sistemas de ensino, a **União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (grifo nosso).

Esta consideração inicial não é desprovida de significação importante para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação – em lei complementar específica – da cooperação federativa, prevista no Art. 23 da Constituição Federal e advinda da Emenda Constitucional nº 53/2006.

Há quem trate tais medidas como mera minudência nominalista ou apego à tradição legalista; porém, mesmo quem sustenta a tese de que o SNE está dado a partir da concepção de princípios e ordenamentos constitucionais e de diretrizes e bases da educação nacional em lei, sugere uma repartição das tarefas operacionais (por exemplo: transporte, alimentação escolar e manutenção de prédios como competências municipais; contratação de profissionais da educação básica como competência dos estados; e formação inicial e continuada realizada pela colaboração entre os estados e a União) e aposta nesta oportunidade para estabelecer uma nova pactuação das responsabilidades (SAVIANI, 2011a) que, para este autor, prescinde de lei complementar e a reivindica, tendo em vista a ocorrência real da organização e manutenção de

[6] A este respeito, ver a excelente publicação da revista *Retratos da Escola* (2010).

redes públicas e os compromissos de manutenção e desenvolvimento de ensino, já existentes nos três âmbitos^[7].

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE é derivação do PNE, conforme se pode ler:

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

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Há, pois, um imperativo constitucional, com propósitos descritos nos incisos I a VI, cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e

^[7] Para compreender melhor a proposição, consultar Saviani (2011b).

municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema.

Além disto, ainda que concordemos no sentido de que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na forma de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010), sem reduzir o debate ao nominalismo ou ao positivismo jurídico, impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei, na formulação da política. Vale considerar que é tal a centralidade desta disputa conceitual que o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) listou-a entre os principais desafios que o Brasil terá de enfrentar (SPELLER, 2010), notadamente na consideração dos dados educacionais e fiscais relacionados pelo Observatório da Equidade.

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão e na formulação e decisão operacional (ABRÚCIO, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) –, e como controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário será avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (ARAÚJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardem o protagonismo da ação pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) e as novas e ampliadas dimensões para enfeixar – em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Assim, é possível perceber passos marcantes da trajetória mais recente, que confirmam a oportunidade fecunda deste momento histórico: não ficarmos trancados nos fatos, mas (a)diante deles.

Longe de pretendermos alcançar o melhor mosaico neste artigo, ousamos propor um exercício de relações hipotéticas entre os organismos comumente existentes nos sistemas de educação, as instâncias criadas em legislação nas três esferas federativas e as disposições do PNE sancionado, numa tentativa de vislumbrar a materialidade deles. Sem entrar no mérito de sua funcionalidade ou eficiência frente aos fins da educação nacional – como é claro para os leitores –, a centralidade da educação básica é intrínseca, mas não pode ser exclusiva. Assim, se fôssemos relacionando, primariamente, o esboço do sistema nacional proposto, teríamos, entre organismos criados em lei de abrangência nacional e propostos pelo PNE, os seguintes organismos:

I No âmbito nacional:

1. Ministério da Educação e três autarquias vinculadas – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Inep);

- 1.1 INAES;^[8]

2. Conselho Nacional de Educação;

3. Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade;

[8] Proposto pelo PL 4372/2012, em tramitação na Câmara dos Deputados.

4. Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
5. Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação;
- 5.1 Comitê de Gestão Estratégica do Plano de Ação Articulada - PAR^[9]
6. Fórum Nacional de Educação;
7. Conferência Nacional de Educação;
8. Instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior;
9. Instituições privadas de ensino superior;
10. Territórios etnoeducacionais^[10];
11. Programa de expansão e de reestruturação das Universidades Estaduais e Municipais^[11];
12. Instância Permanente de negociação e cooperação^[12];
13. Fórum Permanente de Atualização Progressiva do Piso Salarial Profissional Nacional^[13].
14. Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;

^[9] Instituído pela Lei nº 12.695/2012.

^[10] Previsto pelo § 4º do artigo 7º da Lei 13.005/2014.

^[11] Estratégia 12.18 da Lei nº 13.005/2014.

^[12] Proposto pelo § 5º do artigo 7º da Lei nº 13.005/2014.

^[13] Estratégia 17.1 constante da Lei nº 13.005/2014.

15. Comissão de Educação do Senado Federal.

II No âmbito dos estados e do Distrito Federal:

1. Órgão responsável pela administração da rede estadual;

1.1 Órgão responsável pela assistência técnica e financeira aos municípios;

1.2 Comitê Estratégico da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação;

1.3 Fórum Estadual de Educação;

1.4 Conferência Estadual de Educação;

2. Órgão normativo de seu sistema;

3. Instituições estaduais de educação básica e superior;

4. Instituições privadas de ensino fundamental e médio, no seu âmbito, e de educação infantil, onde não houver sistema municipal criado;

5. Instituições privadas de educação profissional e tecnológica;

6. Instituições municipais de ensino dos municípios que não tiverem criado seu próprio sistema em lei - integrando, portanto, o sistema estadual, ou tiverem optado por constituir sistema único;

6.1 Instância permanente de negociação e cooperação;^[14]

[14] Correlata à previsão do § 6º do artigo 7º da Lei nº 13.005/2014.

7. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
8. Conselho Estadual de Alimentação Escolar;
9. Comissão de Educação da Assembleia Legislativa (Câmara Distrital – DF).

III No âmbito municipal:

1. Órgão responsável pela administração da rede municipal;
 - 1.1 Fórum Municipal de Educação;
 - 1.2 Conferência Municipal de Educação;
2. Órgão normativo de seu sistema (se houver sistema municipal);
3. Instituições municipais de educação básica;
4. Instituições privadas de educação infantil, no seu âmbito (quando houver sistema municipal criado);
5. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
6. Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação;
7. Arranjo de Desenvolvimento da Educação;^[15]
8. Comissão de Educação da Câmara Municipal.

[15] Conforme proposição – equivocada, a nosso juízo -, posto que há previsão legal dos consórcios públicos em vigor - no § 7º do artigo 7º da Lei nº 13.005/2014.

Este é o desenho obrigatório e/ou em protótipo, mas não exaustivo, sendo provável a ocorrência de outras instâncias e nomenclaturas diferentes, para organismos e competências correlatos^[16]. O fato é que não há uma relação direta e simples entre a atribuição dos sistemas e níveis de ensino, ou de vínculo da rede pública com um e da rede privada com outro, ou de alguma modalidade de oferta com um ente federativo específico. Há, sim, uma interpenetração, que guarda vínculos cruzados com o ente que mantém redes em cada nível de ensino e a rede privada, de acordo com a etapa e nível de educação que estes ofertam, com sistemas diferentes.

É inescapável, portanto, falar de um sistema de sistemas e de uma complexa relação entre órgãos, instituições e instâncias diversos. Poderíamos agregar a este fato a operacionalização recente dos Comitês Estratégicos da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2009b) e do Plano de Ação Articulada (BRASIL, 2012a).

Há de se incorporar, ainda, a reiterada consideração de organizações civis de caráter privado representativas de segmentos partícipes da educação escolar – CNTE, Conselho dos Secretários de Estado de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), por exemplo –, mencionadas em lei (BRASIL, 2007), em relação a assentos em instâncias de controle e de decisão, sem que tenha sido questionado o princípio da impessoalidade, dada sua legitimidade. O mesmo fenômeno pode ter se reproduzido em legislações estaduais e municipais.

Ademais, tendencialmente, outras organizações civis de igual natureza poderão ascender à mesma condição de menção em lei, como a União

[16] Vale observar a meta 19 e suas estratégias da Lei nº 13.005/2014.

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO

Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE); a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); a União Nacional dos Estudantes (UNE); os sindicatos de profissionais da educação superior; as representações de mantenedoras privadas particulares, confessionais e filantrópicas, em todos os níveis; o chamado sistema de educação profissional vinculado às federações sindicais patronais; a representação das instituições comunitárias, em franca ascensão e a representação das universidades estaduais e municipais, entre outras.

No momento em que as pesquisas sobre financiamento da educação indicam a franca expansão dos investimentos públicos em todos os níveis, o vigor das transferências constitucionais, legais e voluntárias, e a previsão de duplicar a proporção do Produto Interno Bruto – PIB - no dispêndio público, a disputa de instituições privadas por acesso ao fundo público e a defesa estrita de seus interesses levam à necessária consideração das suas novas estratégias de intervenção. A melhor distribuição da renda nacional e a promoção de grandes contingentes populacionais à chamada classe média potencializam um mercado consumidor de serviços educacionais e a pressão por formas subsidiadas de oferta e/ou pela intermediação e pelo controle das ações de cooperação, por transferência voluntária ou adição de recursos complementares.

No âmbito da reforma do nível superior, há a tentativa da realização, a cada quatro anos, da Conferência Nacional de Educação Superior, que é prevista pelo artigo 51 do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, que se encontra estacionado na Câmara dos Deputados, em virtude do encerramento da Comissão Especial, sem aprovação do relatório, em 31/01/2011. Mais recentemente, o Poder Executivo encaminhou o PL 43.722, de 2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão do Ensino Superior – INSAES -, com tramitação conclusiva pelas comissões da

Câmara dos Deputados, em regime de prioridade.

Também está presente a relação obrigatória entre a conformação do SNE, as normas da cooperação federativa e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Na seara da disputa pública, não se pode desconsiderar, igualmente, a pressão política pelo estabelecimento da responsabilidade educacional (BRASIL, 2006c), com 15 projetos em tramitação conjunta e sua associação às chamadas expectativas de aprendizagem, ao estabelecimento de currículo mínimo nacional – e, em outros tantos projetos de lei, da federalização da oferta de “educação de base” (BRASIL, 2006c) e de regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal, com *status* de Lei Complementar (BRASIL, 2011a), entre as mais diversas (em alguns casos, adversas) proposições em debate.

A seleção de atenções que é aqui indicada guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o Sistema Nacional de Educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino, não somente por suas ementas oficiais mas, e especialmente, por seus conteúdos.

Cabe retomar uma característica fundamental do pacto federativo, na educação escolar: a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca; com unidade; com divisão de competências e responsabilidades; com diversidade de campos administrativos; com diversidade de níveis de educação escolar; com assinalação de recursos vinculados (CURY, 2009).

Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve levar em conta os fios em movimento neste tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas que interferi-

rão, intensamente, na sua composição. Não apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática procuramos apresentar.

À guisa de conclusão, é imperativa a retomada do que chamamos de “proposta embrionária” (ABICALIL, 2011). É importante atualizá-la, à luz das resoluções da Conae, das referências incorporadas ao PNE, das propostas formalizadas em iniciativas legislativas, da reflexão em curso no âmbito do Conselho Nacional de Educação, no Grupo de Trabalho incumbido de “propor os primeiros acordos e linhas gerais sobre o tema”, pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC^[17], nos ambientes acadêmicos e na sociedade civil, visando constituir os espaços de diálogo organizados em torno do objetivo de aproveitar esta oportunidade fecunda.

Sem desconsiderar a importância de iniciativas dos entes federativos na realização do regime de colaboração, exemplificadas pelos casos do Mato Grosso (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010), do Rio Grande do Sul (LUCE; SARI, 2010) e do Ceará (VIEIRA, 2010), pensamos que devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro sistema nacional de educação, ou seja, de um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, na perspectiva de assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio

[17] Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convidados externos); Maria Beatriz Luce, Arnóbio Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação).

sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o sistema nacional de educação se reduzirá a uma mera formalidade mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje, com todas as contradições, os desencontros, as imprecisões e as improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional.

Em suma, é preciso instituir um Sistema Nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e *a posteriori* de estados e municípios. Sua adesão a este sistema nacional deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir, a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional. E não cabe invocar a cláusula pétreia da Constituição, referente à forma federativa de Estado, com a consequente autonomia dos entes federados. Isto porque o Sistema Nacional de Educação não é do governo federal, mas é da Federação e, portanto, dos próprios entes federados, que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão.

Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação ao qual cabe, “a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formular as diretrizes, definir as metas e indicar os meios pelos quais as metas serão atingidas no período de vigência do plano definido, pela nossa legislação, em dez anos” (SAVIANI, 2011b, p. 16-17).

Além de tratar de competências comuns, nossa visão de momento aponta para a consideração das condicionalidades para o exercício das

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO

autonomias e da complementaridade, em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim sendo, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas, que determinem as formas e os critérios da cooperação em cada uma. Ademais, o princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS)^[18] e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)^[19] –, a partir das quais se estabelecem o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acreditamos que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas), já previstas na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas, no que tange ao financiamento (e à União, particularmente) e para as ações de assistência técnica e financeira da União e dos Estados, frente às condições de realização do direito à educação, em meio à diversidade e à desigualdade, presentes entre os diversos entes federados.

Como a organização da educação nacional não se deu meramente por níveis ou etapas, nem automaticamente, pela administração direta de redes públicas ou da vinculação normativa das instituições privadas,

[18] Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis nº 8.080, de 1990, e nº 8.142, de 1990, Leis Orgânicas da Saúde.

[19] Fundamentado na Lei nº 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e regulamentado pela Resolução nº 130, de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.

alguma ordem é reclamada para não se submeter à simples concorrência de competências, à luz da consideração da educação como direito universal e da educação básica como direito público subjetivo.

Se entendida assim, o passo para a construção de um Sistema Nacional deve considerar, no caso brasileiro, além de quem faz o que: sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão, instância, ou ente? Vale lembrar que, nas políticas sociais, também se aplica, no Brasil, o princípio da subsidiariedade, muito bem exemplificado pelo Programa Universidade para Todos (Prouni)^[20], Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)^[21], Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)^[22], Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS)^[23], Política Nacional de Formação (PNF)^[24], e variadas ações, coordenadas e financiadas por diversos órgãos públicos, nas três esferas de governo.

Há energia suficiente para pulsar nos próximos passos.

[20] Instituído pela Lei nº 11.096, de 2005.

[21] Instituído pela Lei nº 12.513, de 2011.

[22] Instituído pela Lei nº 12.695, de 2012.

[23] Regulamentada pela Lei nº 12.101, de 2009.

[24] Instituída pelo Decreto nº 6.755, de 2009.

7. Decidindo sobre seus rumos

Avançando sobre a “proposta embrionária” que apresentamos na Conae 2010, amadurecendo os debates em conferências livres, conferências municipais, intermunicipais e estaduais da Conae 2014 e aproveitando a temporalidade involuntária do adiamento de sua edição nacional, cremos ser importante uma nova etapa do debate, para suprir a ausência de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal em Lei Complementar. Trata-se, evidentemente, de um estágio inicial, que procura ir amarrando, num texto de proposição legislativa, muitos dos aspectos normativos já assimilados como constitutivos do que deve ser nacional, vinculante e estrutural, nas relações federativas e na organização do Sistema Nacional de Educação, afirmado na sua existência e especulado na sua consistência.

A quadra já passada, desde a constituinte, sem a regulamentação consequente, por si, evidencia a dificuldade do tema. A urgência da aglutinação das teses coerentes com as posições sustentadas pelas Conaes, associadas à forma da lei do PNE, ainda em tramitação, e à organização da educação nacional atualmente existente levaram-nos ao desafio e ao risco de trazer um escopo de regulamentação para fervura do tempo presente de decisão.

O que chamamos de proposta embrionária, em 2010, vai tomando forma mais próxima do que venha a ser uma das peças normativas mais essenciais ao Sistema Nacional de Educação, mesmo sem esgotá-lo.

Assim, passo a passo, vamos insistir nas tentativas de pôr o guiso no gato, como tão sabiamente reclama a sabedoria popular, compreendendo o nível de risco, a urgência do ato, a complexidade do fenômeno, o campo das disputas políticas e as correlações de forças nele atuantes.

8. A proposta em gestação

Um primeiro grupo de artigos fixa as finalidades próprias do documento legal, reitera princípios e fins, define conceitos fundamentais para seu alcance e operacionalidade.

Art. Esta Lei Complementar estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior, regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§1º A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação, com vistas à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

§2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a implementá-las.

§3º Nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estão compreendidos os órgãos do Poder Executivo encarregados de prover ações no âmbito da educação pública básica e superior e as respectivas administrações diretas e indiretas.

§4º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará, em primeiro lugar, o acesso à educação obrigatória, nos termos deste artigo, contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

Art. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como ente da federação a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

Art. A ação cooperativa em matéria educacional destina-se, essencialmente, à execução de programas e ações fundamentadas nos princípios da educação nacional:

I - igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Num segundo grupo, procuramos delinear o Sistema Nacional de Educação, cuja existência é dada pelo artigo 214 da Constituição Federal, na forma da Emenda Constitucional 59/2009. A fórmula reúne proposições em debate desde o período constituinte, atravessando a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional por diversas legislaturas sucessivas, os Congressos Nacionais de Educação (Coned) da sociedade civil, a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), a Conae e o PNE.

Art. O Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira, compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados.

§1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, distributiva e supletiva, em relação às demais instâncias educacionais.

§2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização, nos termos desta Lei e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§3º Os Sistemas Estaduais de Educação deverão prever formas de integração dos Municípios que não constituírem seus sistemas em lei.

§4º Os Municípios, mediante lei, poderão optar por compor o Sistema Estadual de Educação.

Art. O Sistema Nacional de Educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando:

I – a promoção da qualidade e a garantia das condições de oferta e de trabalho educacional consequentes ao padrão nacional de oportunidades educacionais;

II – coordenação, planejamento, gestão e avaliação democrática da política educacional;

III – participação da sociedade civil, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

IV – definição da base nacional comum para a composição dos currículos, da formação dos profissionais da educação e dos processos de avaliação educacional;

V – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das instituições educacionais;

VI – cooperação entre os entes da federação;

VII – colaboração com as instituições educacionais e outras agências públicas e privadas;

VIII – articulação entre os níveis, as etapas e as modalidades de ensino;

IX – integração entre a educação escolar e as ações educativas produzidas pelo movimento social;

X – flexibilidade para o reconhecimento da experiência educativa extra-escolar;

XI – valorização dos processos de avaliação institucional.

Parágrafo Único: O Sistema Nacional de Educação contará, sem prejuízo de outros órgãos, com a colaboração sistemática do Inep, da Inep, do FNDE, da EBSEH, do INSAES e de seus sucedâneos.

Art. O Sistema Nacional de Educação tem, como órgão coordenador, o Ministério da Educação.

Art. O Sistema Nacional de Educação tem, como órgão formulador e normativo, o Conselho Nacional de Educação, de composição tripartite em relação aos entes da federação e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil, na forma da lei.

§1º O Sistema Federal de Educação tem, como órgão normativo, o Conselho Federal de Educação, de composição tripartite entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil, na forma da lei.

§2º Os Sistemas Estaduais de Educação têm, como órgão normativo, o Conselho Estadual de Educação, de composição bipartite entre o Estado e os Municípios e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil, na forma da lei.

§3º Os Sistemas Municipais de Educação têm, como órgão normativo, o Conselho Municipal de Educação de composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, na forma da lei.

§4º A participação nos Conselhos de Educação é função não remunerada, de relevante interesse público e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

§5º Ao Conselho Federal, aos Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Educação compete a normatização relativa ao funcionamento, credenciamento e recredenciamento de instituições, à autorização e ao reconhecimento de cursos, à organização curricular e ao assessoramento ao órgão executivo, no âmbito de seu sistema, além de outras atribuições, na forma da lei.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

Art. Ao Conselho Nacional de Educação, entre outras incumbências na forma da lei, compete, privativamente:

I – a definição da base nacional comum para a composição dos currículos, da formação dos profissionais da educação e dos processos de avaliação educacional;

II – a normatização geral vinculante, com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

III – a apreciação de recursos sobre normas emanadas do Conselho Federal, de Conselho Estadual ou Municipal, na forma de regulamento;

Parágrafo Único. O Conselho Nacional de Educação coordenará o Fórum dos Conselhos de Educação, instância de consulta regular e de coordenação normativa.

Art. O Sistema Nacional de Educação tem o Fórum Nacional de Educação como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade, constituído na forma de regulamento.

§1º Os Sistemas Estaduais de Educação têm o Fórum Estadual de Educação, constituído na forma do regulamento, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, o Fórum Nacional e os Fóruns Municipais de Educação.

§2º Os Sistemas Municipais de Educação têm o Fórum Municipal de Educação, constituído na forma do regulamento, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, o Fórum Nacional e o Fórum Estadual de Educação.

§3º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Fóruns de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais do respectivo ente da federação.

§4º A participação nos Fóruns de Educação é função não remunerada, de relevante interesse público e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. A União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação no intervalo de cada decênio, coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

§1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II – promoverá a articulação das Conferências Nacionais com as Conferências Estaduais e Municipais que as precederem.

§2º As Conferências Nacionais de Educação realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução do PNE, promover o debate temático de interesse da educação nacional e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

§3º Serão realizadas Conferências Estaduais e Municipais de Educação, no período de vigência do Plano Nacional de Educação e respectivos Planos Estaduais e Municipais, em articulação com as Conferências Nacionais de Educação.

§4º As Conferências de que trata o § 3º deste artigo fornecerão insumos para avaliar a execução do Plano Estadual e Municipal respectivo e subsidiar a elaboração do Plano para o decênio subsequente.

§5º A promoção das Conferências Estaduais e Municipais de Educação poderá contar com recursos destinados à assistência técnica da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios constituintes da respectiva Unidade da Federação.

§6º Cabe ao Fórum Nacional de Educação estabelecer o regulamento das Conferências de Educação. Evidentemente, um Projeto de Lei Complementar que vise normatizar e organizar a ação integrada, sob a competência comum dos entes da federação, disporá sobre o planejamento e suas consequências, inclusive da natureza, também vinculante, do Plano Nacional de Educação, em relação aos Planos Estaduais, Distrital e Municipais consequentes, de modo a garantir a consecução dos meios de acesso à educação, guindados na âncora da qualidade, determinados na busca da equidade, subordinados à democratização e sob o imperativo da cooperação. Constitui um terceiro grupo.

Do Planejamento

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;

IV – melhoria da qualidade da educação;

V – formação para o trabalho e para a cidadania;

VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX – valorização dos profissionais da educação;

X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Parágrafo Único – As disposições do Plano Nacional de Educação constituem normatização vinculante dos Planos Estaduais e Municipais a ele consequentes.

Um dos maiores desafios, nesta formulação, é distinguir claramente a função distributiva da função supletiva nas relações federativas, de modo a se compreender, com maior nitidez, a parcela de esforço que cabe a cada ente federativo, para cumprir seu dever institucional. Como consequência desta distinção, a aferição das capacidades autonômicas de cada ente da federação, para fazer frente ao direito público subjetivo, é um requerimento indispensável. Também o são o padrão nacional de oportunidades educacionais e a base nacional comum, previstos na LDB. Tais referências são indispensáveis para dispor as responsabilidades próprias, organizar as formas de transferências de recursos financeiros entre os entes da federação, conceber programas, executar ações,

pactuar compromissos, cumprir metas e dar efetividade às estratégias determinadas no Plano. Deve-se considerar, também, o aprofundamento das instâncias de decisão interfederativas e a composição de organismos que tenham em conta a igual dignidade entre elas, o efeito vinculante da normatização operacional básica e a coordenação política. Assim, se conforma um quarto grupo de artigos.

Da Ação Distributiva

Art. A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza através das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação, das disposições do art. 60 ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais definidas em lei.

Da Ação Supletiva

Art. O apoio técnico ou financeiro, prestado em caráter complementar pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visa assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais a todo estudante brasileiro da educação obrigatória e será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Integradas – PAIS, tendo em vista a competência prioritária de cada ente da federação.

§1º O PAIS tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação pública, observadas as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual, Distrital ou Municipal correspondente.

§2º O PAIS assegurará prioridade ao atendimento das necessidades da educação obrigatória, no que se refere à universalização e à

garantia de padrão de qualidade e equidade, contemplando os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais, nos termos do Plano Nacional de Educação.

§3º Para o cumprimento do disposto neste artigo, a União terá acesso a todos os dados e as informações necessários, de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§4º A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos Municípios, fica condicionada ao cumprimento do e dispositivos constitucionais e legais próprios, pertinentes de sua competência.

§5º A ação supletiva da União ao Estado é exercida exclusivamente, se a manutenção de instituição de ensino superior estadual for efetuada com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

§6º A ação supletiva da União ao Município é exercida exclusivamente, até que sejam atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência prioritária e cuja oferta educacional, em outra etapa ou nível de ensino, seja mantida com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. Fica instituída, no âmbito da União, sob a coordenação do Ministério da Educação, a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, constituída por:

I – 5 (cinco) representantes do Ministério da Educação;

II – 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelos seus pares;

III – 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelos seus pares.

§1º As deliberações da Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§2º As deliberações relativas à especificação dos critérios de distribuição dos recursos da ação supletiva serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União, até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§3º A execução das ações supletivas objeto da cooperação federativa será regulada por Normas Operacionais Básicas de efeito vinculante.

§4º A participação na Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa é função não remunerada de relevante interesse público e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. À Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa compete:

I – Deliberar sobre as ações supletivas de cooperação entre os três entes federados, no campo da educação obrigatória;

II – Estabelecer a divisão de responsabilidades entre os entes federados para criar, regular, manter e expandir as ações da educação básica pública, como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;

III – Operacionalizar as ações integradas fundamentadas no Plano Nacional de Educação;

IV – Regular programas, projetos e ações educacionais de caráter supletivo, constitutivos do PAIS;

V – Ponderar a transferência de recursos da União disponíveis, visando assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais e a promoção da equidade e da qualidade em âmbito nacional;

VI – Fixar o valor do custo anual por aluno para a educação de qualidade;

VII – Definir as Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo e de assistência técnica no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VIII – Promover a Mesa Nacional Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, de composição paritária entre gestores governamentais e representação sindical nacional dos trabalhadores em educação pública básica;

IX – Estabelecer as regras de transição dos programas e das ações em execução por meio de termos de compromisso, acordos e convênios entre entes da federação que venham a se categorizar como constituinte da ação supletiva, à época de sua instalação, zelando pelo integral cumprimento de suas finalidades.

Art. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão acesso aos recursos financeiros de caráter suplementar da União mediante:

I – a comprovação da aplicação integral dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

II – a vigência dos respectivos Planos Estaduais, Distritais e Municipais consentâneos com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação;

III – a destinação mínima de 75% da apropriação de royalties de petróleo e gás, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino;

IV – a destinação mínima de 25% da apropriação de compensações financeiras por desoneração fiscal incidente sobre receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, transferidas pela União;

V – a exclusão da parcela de impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na composição de incentivos fiscais incidentes sobre sua receita própria;

VI – a observância das Diretrizes Nacionais de Carreira dos Profissionais da Educação definidas em lei federal;

VII – a observância das Diretrizes Nacionais para a Gestão Democrática do Ensino definidas em lei federal;

VIII – o cumprimento integral do Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais da Educação;

IX – a aplicação das Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo.

§ 1º o processo para habilitação do acesso aos recursos suplementares e para a execução das ações do PAIS será regulamentado pela Comissão Tripartite de Pactuação Federativa.

§2º somente terão acesso aos recursos da ação supletiva da União o Estado que tiver instituída a Comissão Bipartite Permanente de

Pactuação Federativa, de competência correlata à Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, de composição paritária entre a representação do gestor da educação estadual e a representação dos gestores de educação dos municípios no âmbito da Unidade Federativa.

Art. Os Estados regularão em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os Municípios visando a efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação.

Parágrafo Único: A assistência financeira dos Estados aos municípios fica condicionada ao cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, dispositivos da respectiva Constituição Estadual e das Leis Orgânicas Municipais atinentes à vinculação de recursos obrigatórios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

É inescapável a centralidade da temática do financiamento e a articulação dos esforços do Poder Público que se expressam, ao fim e ao cabo, por seus orçamentos anuais, a disposição dos recursos financeiros que darão vazão à resposta organizada às demandas pelo direito à educação de cidadãos e cidadãs de igual dignidade. Também é assim que se devolve à cidadania a parcela do produto da exploração do trabalho e da atividade produtiva apropriada pelo Estado, na forma de tributos. Considera-se a feliz tradição brasileira de vinculação mínima obrigatória e a composição adicional de recursos públicos recolhidos e distribuídos, para além dos impostos e do salário-educação. Pelo lado das despesas, avança-se um pouco sobre o que é e o que não é despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como se abre espaço fiscal para a expansão da oferta, planejada em metas, e para o incremento dos investimentos educacionais necessários para cumpri-las em relação ao conjunto das despesas públicas.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

É o conteúdo de um quinto grupo de dispositivos.

Art. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação até o último dia útil de cada mês do ano corrente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no , no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão nacional de oportunidades educacionais para a educação obrigatória, baseado no cálculo do custo anual por aluno, capaz de assegurar educação de qualidade.

§ 1º O custo anual por aluno de que trata este artigo será calculado ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

§ 2º A fórmula de cálculo do custo anual por aluno será de domínio público, resultante da consideração dos investimentos necessários para a qualificação e remuneração dos profissionais da educação, em aquisição, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisições de material didático escolar, transporte do escolar, alimentação escolar e outros insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem definidos em regulamento.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

§ 3º A fixação do custo anual por aluno para a educação de qualidade é ato de competência da “Comissão Tripartite Permanente de Cooperação Federativa”.

§ 4º O custo anual por aluno proverá da aplicação de todos os recursos de impostos, do salário-educação, das contribuições sociais, dos royalties de petróleo e gás natural, do fundo social do pré-sal e outros recursos orçamentários necessários à sua efetivação.

§ 5º Para efeito da composição da fórmula de cálculo do custo anual por aluno também serão considerados os valores de cada Fundo Estadual, na forma do artigo 60 ADCT e sua regulamentação em lei.

Art. A ação supletiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão nacional de qualidade da educação.

§1º A ação a que se refere este artigo obedecerá à fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município, em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§2º A repartição dos recursos destinados à ação supletiva da União será pactuada na Comissão Tripartite Permanente de Cooperação Federativa e a dos Estados será pactuada na Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa da respectiva Unidade da Federação.

§3º A capacidade de atendimento de cada ente da federação será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e no desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão nacional de oportunidades educacionais.

§4º A ação supletiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

§5º A ação supletiva da União será exercida de modo a corrigir, progressivamente, a disparidade dos meios de acesso à educação de qualidade remanescente à distribuição dos recursos das cotas estaduais e municipais do salário educação, dos royalties sobre a exploração de recursos naturais distribuídos a Estados e Municípios, dos fundos derivados do artigo 60 ADCT e da aplicação dos recursos próprios vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em cada ente da federação.

Art. São recursos públicos destinados à cooperação federativa, nos termos desta lei, os originários de:

I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

III – receita de incentivos fiscais;

IV – recursos dos royalties e participação especial sobre exploração de recursos naturais definidos em lei;

V – recursos do Fundo Social do Pré-Sal definidos em lei;

VI – recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos Estados e Municípios.

VII – outros recursos previstos em lei.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

§ 1º As receitas dos incisos III, IV, V, VI e VII constituem fontes específicas da ação supletiva da União.

§ 2º Para efeito da composição da ação supletiva serão utilizadas no máximo trinta por cento (30%) das receitas do inciso III, deduzidas as cotas estaduais e as municipais do salário-educação.

Art. Excluem-se dos limites dispostos no artigo 18 da LC 101/2000 as despesas derivadas da expansão da oferta educacional pública, relativa ao cumprimento das metas do PNE, consignada nos Planos Estaduais de Educação e Planos Municipais de Educação, coberta com recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da educação e com o incremento educacional, considerados nos artigos 23, 212, 213 e 214 da CF, assim como no artigo 60 ADCT.

Art. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, principalmente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar, direta ou indiretamente, a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

VII -aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários de regimes próprios de previdência social;

VIII – prestação de serviços hospitalares contratualizados nos hospitais da educação pública superior.

Art. A ação supletiva da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios fica vinculada ao cumprimento dos Planos de Ações Integradas.

No conjunto das atribuições constitucionais da União e dos Estados se destaca, nitidamente, a assistência técnica, igualmente relevante no combate às desigualdades e de efeito mais perene, em que pesem a diversidade das ações e dos programas e a possibilidade de execução direta pelo ente da federação que os promover.

Da Assistência Técnica

Art. A ação de assistência técnica da União será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 3 (três) dimensões:

I – planejamento e gestão educacional;

II – formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;

III - práticas pedagógicas e avaliação.

§ 1º A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar assistência técnica sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

§ 2º A transferência direta prevista no caput será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso de acordo com regulamento.

§ 3º A União, por meio do Ministério da Educação e órgãos vinculados, poderá, também, prover programas e ações de sua execução direta.

§ 4º A execução dos programas e das ações de assistência técnica da União atenderão a Normas Operacionais Básicas.

Art. A ação supletiva, distributiva e de assistência técnica e financeira, na cooperação federativa, ficará condicionada ao efetivo cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. Os valores transferidos pela União para a execução das ações do PAIS e da assistência técnica não poderão ser considerados, pelos beneficiários, para fins de cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Por mais precárias que possam parecer, a esta altura, essas disposições legais - em síntese primária - são produto de um enorme esforço de colocar corpo em desejos, percepções, pautas reivindicativas, teorizações e disputas políticas, que caminham há quase um século. Elas conformam a base do Projeto de Lei Complementar PLP 413/2014, de autoria do Deputado Saguas Moraes (PT-MT), reeleito para a legislatura 2015/2019.

Há fervura suficiente para condensá-las. Há certeza de que a condensação as livra de determinadas impurezas. Há uma aposta de que o que virá será melhor do que o já feito.

Não prescindirá das contradições. E não será o fim.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. **PNE Limites e Desafios** – uma avaliação necessária. Câmara dos deputados, Brasília, 2007.

_____. Construindo o sistema nacional articulado de educação. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: MEC, 2011, p. 100-113.

_____; CARDOSO NETO, O. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. *In*: PORTELA, R.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal**, mimeo, 1999.

AZEVEDO, Fernando *et al.* **Manifesto dos pioneiros da educação nova.** A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. **A educação no governo Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

BORDIGNON, Genuíno. **O planejamento educacional no Brasil.** FNE: Brasília, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: SenadoFederal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conae 2010. **Documento Referência.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59. Acesso em: jun. 2014.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 jun. 2014.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Projeto de Lei nº 7.200, de 12 de junho de 2006. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2006b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Projeto de Lei nº 7.420, de 9 de agosto de 2006. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. **Câmara dos Deputados**, 2006c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008. **STF**, 2008b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

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; 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 União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Inep no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003 e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria 1407/2010 Institui o Fórum Nacional de Educação FNE. Disponível em http://fne.mec.gov.br/images/pdf/port_fne_141210.pdf Acesso: jun. 2014.

_____. Ministério da Educação. Conae 2010. **Documento Referência**. http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59. Acesso em: jun. 2014.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 15, de 22 de fevereiro de 2011. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. **Câmara dos Deputados**, 2011a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=492957>. Acesso em: jun. 2014.

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E COOPERAÇÃO**

_____. Projeto de Lei 4372/2012, de 31 de agosto de 2012. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>. Acesso em: ago. 2014.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 413, de 27 de julho de 2014. Visa responder, especificamente, às disposições do artigo 23 da Constituição Federal acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>Acesso em: nov. 2014.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio; nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Lei nº12.695, de 25 de julho de 2012 Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundeb as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm Acesso: jun. 2014.

_____. Lei 13.005, de 26 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm Acesso: nov. 2014.

BRZESINSKI, Iria (org.). **LDB reinterpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **LDB/1996 Contemporânea**: contradições, tensões, compromissos. São Paulo: Cortez, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e municípios: o sistema nacional de educação. **Revista de Educação da CNTE**, Brasília, nº 1, ano I, jan.1993.

_____. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. 2009. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)** – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011. p. 285-315.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010.

LUCE, M. B; SARI, M. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. *In*: PORTELA, R.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

MARTINS, Paulo de Senna. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

RAMOS, Maria Amélia. **Sistema de ensino** – Assessoria Técnica do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso, mimeo, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). *In*: CONFERÊNCIA

NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011a.p. 71-93.

_____. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011b. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2014.

SPELLER, Paulo. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. *In*: RONCA, Antônio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Coords.). **Da Conae ao PNE 2011-2020** – contribuições do Conselho Nacional de Educação. São Paulo: Moderna, 2010. p. 15-36.

VIEIRA, S. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: PORTELA, R.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

GESTÃO E AUTONOMIA DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS

Edson Francisco de Andrade^[1]

1. Introdução

O direito da criação de sistemas próprios de educação em e por cada ente de poder federado foi garantido pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (Art. 211) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN/1996 (Art. 8º). Recentemente, o interesse político-social pela implementação deste preceito legal vem sendo manifesto por segmentos da sociedade civil organizada, envolvidos com o processo de democratização da educação, conforme se observou nas conferências de educação que ocorreram nos âmbitos municipal e estadual (em 2009) e na Conferência Nacional de Educação (Conae, em 2010), mantendo-se o foco temático para a Conae/2014, intitulada “O Plano Nacional de Educação na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. Pode-se considerar que a realização de conferências tem buscado ratificar os fundamentos da gestão democrática (participação social cidadã, autonomia, descentralização, controle social, entre outros), tomando-se por base a gestão sistêmica em todos os âmbitos da administração da educação do País.

[1] Doutor em Educação. Professor Adjunto do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: edsonprofessor@uol.com.br

A pressuposição que tem prevalecido é a de que, nesta forma de organização gestionária, reside a esperança da superação do paradigma de gestão da educação centrado na figura do gestor, nas instâncias que compõem os sistemas educacionais, sobretudo os que são instituídos no âmbito do Poder Local. Este entendimento nos instiga a discutir as razões pelas quais o modelo de gestão sistêmica vem sendo requerido na atual conjuntura histórica, em que os entes federativos são convocados a constituírem seus sistemas próprios de educação.

Subdividimos este texto em três partes. Tematizamos, primeiramente, o significado histórico-etimológico de *sistema*, assim como as nuances que envolvem sua incorporação ao campo educacional. A segunda parte do texto aborda o fato de que a perspectiva de gestão sistêmica na educação traz, consigo, a concepção de organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se faz necessário respeitar a autonomia das partes (a educação no âmbito do poder estadual/local). Por último, discutimos a relação entre a opção pela criação do Sistema Municipal de Educação e a viabilização da autonomia municipal e do regime de colaboração com os demais entes federativos. Nesta etapa, ressaltam-se elementos que fundamentam a gestão sistêmica da educação municipal, a saber: a) incremento das atribuições desenvolvidas pelo *Conselho Municipal de Educação* (CME); b) elaboração do *Plano Municipal de Educação* (PME) e c) impulsão ao *Regime de Colaboração* entre os entes federativos, quanto ao processo de definição e execução das políticas educacionais.

2. Concepção de gestão sistêmica e sua contextualização no campo educacional

A compreensão do campo educacional comoum conjunto de ações elaboradas e postas em prática seguindo uma lógica sistêmica tem significados distintos considerando-se, sobretudo, os diferentes contextos históricos em que se faz menção à educação e ao termo *sistema*. Conforme observa Sander (1993, p.341), “os diferentes significados atribuídos ao termo em seus variados empregos indiscriminados revela uma evidente falta de sistematização a respeito de seu uso no Brasil”. O que o autor chama a atenção sobre o emprego indiscriminado do termo *sistema*, tomando a história republicana da educação nacional como marco temporal, diz respeito à diversidade de contextos e circunstâncias em que o termo é empregado como, por exemplo, sistema de educação, sistema escolar, sistema universitário, sistema de ensino, sistema de avaliação do ensino, entre outros.

Pode-se considerar que a utilização deste termo, com o propósito de referir-se estritamente ao processo político-pedagógico em que o ensino escolar deve pautar-se, constitui um fato recente, se comparado à referência aos vários aspectos relacionados à educação com os quais a noção de sistema tem sido empregada. É possível perceber que o uso indistinto do termo, em muitos casos, não corresponde ao que, atualmente, busca-se consolidar com a expressão *sistema de educação*, conforme o disposto no marco legal e na literatura educacional.

Originário da Física, o termo sistema, segundo Agesta (1986), foi introduzido nas Ciências Sociais por Pareto, e difundido por Parsons, como instrumento metodológico para compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade. Em sua obra, o autor entende por sistema “o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de

um todo coerente, cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa” (AGESTA, 1986, p. 1127).

Cury (2000), respaldando-se no sentido etimológico e histórico, explica que o termo deriva da palavra *systêma*, que representa uma composição de *syn* (em latim cum, em português com) acrescida de *ístemi* (estar ao lado de). Compreende-se, pois, *sistema* como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado (CURY, 2000).

Esta noção abrangente de sistema abre precedente para que o termo apareça relacionado até mesmo aos 210 anos de vigência da educação jesuítica (1549-1759), considerando-se a capacidade de autofinanciamento dos colégios e o exercício da autonomia para decidir sobre sua estrutura curricular, válida para toda a ordem da Companhia de Jesus.

A compreensão de sistema de educação que passa a ser incorporada ao campo educacional pressupõe a reunião de elementos distintos que, aglutinados em torno de objetivos comuns, formam um todo, administrado para um mesmo fim - neste caso, a educação (VASCONCELOS, 2003). Com efeito, o surgimento do sistema educacional apresenta-se como resposta à crescente demanda por um modelo de educação organizado, a partir de um corpo doutrinário, e passível de ser mobilizado face ao objetivo de atingir um determinado fim. Neste sentido, a expressão ‘sistema de educação’ foi incorporada ao contexto educacional brasileiro como consequência dos movimentos de 1930, em que se reclamava a educação escolar como resposta às novas demandas por qualificação para o trabalho, decorrente das transformações, sobretudo econômicas, que o País experimentava. É nesta conjuntura que a educação passa a ser requerida em caráter sistêmico, dotada de intenções que precisavam ser operadas por

via de mecanismos que atingissem o País em toda a sua amplitude. Um passo importante na direção de uma educação sistematizada no Brasil foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1931 e, ainda com maior destaque, sua inscrição na Constituição de 1934. É pertinente ressaltar que esta Carta Magna torna-se um marco no que concerne à Organização da Educação Nacional, sobretudo por fundar, em caráter oficial, os sistemas estaduais, assim como o Sistema Federal de Educação. Tal dispositivo legal não faz menção aos sistemas municipais de educação, uma vez que os municípios ascenderam como ente federado, com autonomia para criar e legislar sobre educação, apenas na Constituição de 1988.

Bordignon (2009), fundamentando-se na concepção de sistema desenvolvida nas Ciências Sociais, propõe princípios que considera fundamentais para o modelo sistêmico em processo de consolidação no campo educacional. São eles: totalidade, sinergia, intencionalidade, autonomia, organização e normatização. Sobre o princípio de *totalidade*, entende-se a necessária interdependência/conectividade das partes no todo, sem a qual não adquirem significado, “ainda quando situado como subsistema, porque inserido num todo maior, no qual funciona como parte e não perde a dimensão de totalidade, no seu âmbito próprio” (BORDIGNON, 2009, p. 25).

Quanto ao princípio da *sinergia*, compreende-se que as partes, quando articuladas, assumem novo significado no todo pela troca de energia, que gera sinergia e transfere a cada uma a força das demais. Neste sentido, a força do todo se torna maior do que a soma das forças de suas partes. Já o princípio da *intencionalidade* constitui a razão do sistema. Neste caso, a finalidade da gestão sistêmica é a “energia que liga as partes no todo” (BORDIGNON, 2009, p. 26).

O princípio da *autonomia* é referido como identidade/capacidade de autorregulação do sistema. A organização estabelece a articulação e as inter-relações das partes no todo, em vista da finalidade comum. A organização das partes no todo estrutura o sistema. Assim, os diferentes enfoques da teoria das organizações convergem para um ponto comum: concebem a organização como um sistema constituído por um conjunto de partes, situadas como variáveis e mutuamente dependentes. Por último, o princípio da *normatização* constitui-se elemento essencial para garantir a efetividade dos princípios anteriores. Pode-se conceber que o grau de autonomia de um sistema é determinado por sua intencionalidade e pelas normas que o instituem. Por conseguinte, “a norma geral estabelece limites, mas não subordinação. No espaço dos limites definidos pela norma, o sistema se situa como sujeito dotado de autonomia e organização própria” (BORDIGNON, 2009, p. 28).

É em função deste conjunto de princípios que a implantação do sistema de educação exige a criação e/ou fortalecimento de instâncias de interlocução entre o Estado e a sociedade civil organizada, com legitimidade para o planejamento e acompanhamento de políticas para a educação e com capacidade para viabilizar a colaboração entre as instituições envolvidas, com a garantia da educação básica em cada esfera administrativa. Seguindo este raciocínio, Gandini e Riscal (2007, p. 106) salientam que é possível afirmar a existência de um sistema quando existem “órgãos articulados, responsáveis pela detecção e análise de problemas, estudo de soluções e de sua viabilidade técnica e financeira, que culminam com a apresentação de programas e projetos educacionais, em todos os níveis de ensino”.

A relação entre os requisitos de coerência e de intencionalidade, que se apresenta como propriedade inerente ao sistema (SAVIANI, 1999), pode ser conferida, especialmente quando da apropriação do termo

à educação, a partir da consideração de que, até a Lei nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961), a expressão “diretrizes e bases” ainda não integrava o vocabulário dos profissionais da educação nem, muito menos, constituía terminologia preceituada no ordenamento jurídico correspondente à organização da educação brasileira. Acata-se, assim, a hipótese de que o termo sistema surge no cenário da educação brasileira sem que, de fato, houvesse uma orientação legal que estabelecesse parâmetros em que as ações neste campo pudessem ser articuladas, por meio de mecanismos que garantissem coerência em âmbito nacional.

Conforme análise da legislação que versa sobre a organização da educação em âmbito nacional, considerando-se, sobretudo, a ordem cronológica, a Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968), que dispõe sobre a Reforma Universitária, baixada pelo Regime Militar, pode ser considerada a primeira Lei na qual a terminologia *sistema de educação* é utilizada com relativa constância. Não obstante, a Lei nº 5.692/1971 é a que melhor emprega a expressão *sistema de educação*, mantendo-se coerente no conjunto de seus artigos.

É, portanto, pertinente reafirmar que o surgimento da lógica de sistema na educação correlaciona-se com a manifestação de intencionalidade em relação à ação educativa e, também, com a emergência de um modelo educacional que pressupõe organização sob normas próprias, construídas no coletivo dos indivíduos que compartilham os processos educativos, ainda que saibamos que este ideário de ação colegiada não fora exercido plenamente, constituindo, inclusive, uma reivindicação social contemporânea.

A requisição de que a lógica de ação do sistema na educação esteja respaldada pela sua capacidade de dar-se as próprias normas, coadunar-se com o princípio de autonomia que, também, é creditado ao papel

que se espera ser exercido pelos conselhos de educação. Tal requerimento consubstancia-se, por um lado, ao pleito de que o sistema de educação não seja concebido como projeção fielmente reproduzida do contexto em que está inserido, o que o reduziria à condição de estrutura (SANDER, 1993), e por outro lado, a reafirmação de que sua consecução corrobore a constituição da realidade social com que se relaciona. Deste modo, o que se persegue é uma dinâmica, na ação do sistema, numa direção em que seus sujeitos possam compartilhar a construção da história social no *locus* onde se materializam os processos educativos.

3. A gestão sistêmica da educação no âmbito nacional

É possível afirmar que a defesa do paradigma sistêmico de gestão tem sido difundida, no campo educacional, por meio de práticas discursivas desenvolvidas em espaços públicos, como as conferências de educação, mas também é possível perceber a produção e reprodução deste discurso nos estudos desenvolvidos por pesquisadores da área (FRANÇA, 2009; OLIVEIRA; SANTANA, 2010; BORDIGNON, 2009; WERLE et al., 2008), quando tematizam expectativas para a gestão da educação correlacionando, sobretudo, a relação sistêmica como mecanismo viabilizador de práticas de colaboração entre os poderes federados, quanto à elaboração e à execução da *Política Educacional* em âmbito nacional.

O que é possível apreender dos estudos sobre este tema é que os principais desafios à consolidação da gestão sistêmica em âmbito nacional têm explicação na própria estrutura federativa adotada no País, em que se legitima a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios, sem uma clara posição quanto ao compartilhamento do poder decisório entre estes entes e a União. Tal quadro impõe limites à efetivação de uma política de Estado para a Educação, concebida e levada a efeito

através de permanente relação entre os sistemas de educação instituídos no conjunto dos entes federados.

Conforme tem se apresentado nos estudos (ANDRADE *et al.*, 2009; FRANÇA, 2009), a ausência de um Sistema Nacional de Educação (daqui em diante SNE) fragiliza a materialização do Regime de Colaboração, mediante cumprimento de planos articulados de educação com participação necessária das instâncias envolvidas. A interpretação deste quadro pelos pesquisadores evidencia a importância da consolidação do SNE como espaço público de definição de estratégias para a concretização de objetivos coletivos constituindo-se, portanto, como resposta a uma luta histórica da sociedade e dos educadores brasileiros.

França (2009, p. 198) chama a atenção para a expectativa de que

[...] a construção de um SNE, mediante um regime de colaboração, traz concepções que devem traduzir a realidade desigual e combinada do Estado brasileiro, cujas ações coletivas - administrativas, pedagógicas, financeiras, jurídicas e de controle social - possam conduzir ao pleno acesso e permanência, com qualidade social, entre os diferentes níveis e modalidades da educação básica e superior.

Deste modo, a defesa da construção de um SNE tem, por perspectiva, a organização e gestão de um projeto nacional de educação, que resguarde a afirmação de organicidade de políticas e de programas, implicando o redimensionamento da atuação dos entes federados, no sentido de que seja possível a garantia de diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais e sem prescindir da autonomia de cada esfera de poder, como preceitua o federalismo brasileiro. O modelo sistêmico no âmbito da gestão da educação nacional assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que

necessário, financiador dos sistemas de educação (federal, estadual, do DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um (BRASIL, 2009).

Há, portanto, forte apelo em difundir o modelo de gestão sistêmica como estratégia de ação política potencialmente capaz de viabilizar as promessas da Constituição de 1988 quanto ao federalismo cooperativo, sob a denominação de regime de colaboração recíproca (CF/1988, Arts. 1º, 18, 23, 29, 30 e 211). Ocorre que, em face da pendência de regulamentação em lei complementar, até hoje inexistente, o regime de colaboração entre sistemas não conhece regulação clara, objetiva, universal e válida para o território nacional.

É importante ressaltar que a omissão do parlamento quanto ao trato desta matéria não é desprovida de interesse por reeditar relações de mandonismo e de isolamento regional, mantidos sob a obscuridade, do que deve ser obrigação dos entes federados quanto à garantia do atendimento às demandas educacionais, de forma equânime, em todo o País.

Não obstante, as dificuldades para a implantação de um SNE, na atual conjuntura histórica, revelam que a organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder (CURY, 2010). Dentre os argumentos que servem às disputas pelo paradigma de gestão que devem validar-se no País e que têm se constituído em empecilho para a construção do SNE, Cury (2010) destaca a existência de um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isto, a eventual perda de autonomia dos mesmos. Conforme explicação do autor,

após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. E há também medo da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica (CURY, 2010, p. 28).

A análise de Cury, emblemática para o conjunto dos estudos que tematizam os limites e as dificuldades para a formalização de um SNE no Brasil, demonstra que, apesar de inscritos na mesma formação discursiva, a gestão sistêmica da educação e a efetivação de políticas para a educação por meio da colaboração intergovernamental, ainda enfrentam resistências nas práticas discursivas, que afirmam a vinculação intrínseca entre o entendimento de sistema de educação e a materialização do regime de colaboração, mas que disputam projetos diferentes quanto à consolidação desta associação, nas práticas cotidianas das esferas administrativas. A questão, que parece ser transversal aos estudos, diz respeito às dificuldades de se garantir o princípio do federalismo cooperativo, ao mesmo tempo em que se busca reconhecer o fortalecimento da autonomia de cada nível de poder federado, com a criação de seu sistema próprio de educação.

4. A gestão sistêmica no contexto do poder local

Cabe menção inicial ao fato de que a legitimidade constitucional, para a criação de Sistema Municipal de Educação (doravante SME), aparece numa conjuntura em que o município ganha força e autonomia do ponto de vista geopolítico. Portanto, o SME, apesar de ter sido engendrado em conjunto com a criação dos demais espaços de participação, só passa a ter seu ideário extensivo no momento em que o Município

ascende ao nível de ente federado autônomo, em condições de atingir sua concretude, ao âmbito Municipal, assim como preconiza a Constituição Federal de 1988, especificamente na Seção I do Capítulo III do Título VIII (Da Ordem Social).

Conforme observam Werle et al. (2008, p. 84),

o que caracteriza um município que assume a responsabilidade pela educação criando o SME é a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de **emprender, construir um projeto de educação**. É a crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo (Grifos nossos).

A afirmação política dos municípios brasileiros – enquanto entes federados legitimamente revestidos de poder para “emprender, construir um projeto de educação” – é mais bem explicitada através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/1996. Neste contexto, inscreve-se, formalmente, o pressuposto da não-subordinação entre um sistema e o outro (Federal, DF, Estadual e Municipal). Funda-se, a partir deste dispositivo legal, a garantia para que cada ente federado possa estabelecer suas próprias estratégias para o atendimento das demandas educacionais. Neste sentido, é pertinente a consideração de Vasconcelos (2003, p.112) ao afirmar que

os sistemas constituem-se como organizações independentes e autônomas, cujas regulamentações e normas são previstas por seus próprios órgãos normativos, os Conselhos de Educação, que devem considerar, em suas deliberações, o disposto na LDB, no Plano Nacional de Educação (PNE) e nas Diretrizes Nacionais, podendo, entretanto, sem descumprir a lei, organizar-se da forma

mais adequada à sua realidade.

Assim, a LDB/1996 estabelece uma caracterização para os âmbitos em que os sistemas serão organizados (Federal, Estadual e Municipal), além de reconhecer o papel dos sistemas de educação como mecanismo para assegurar, às unidades escolares públicas de educação básica, em cada âmbito administrativo, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira (Art. 15). A análise das competências dos sistemas de educação remete à questão da autonomia das unidades federadas e da intercomplementaridade, pelo regime de colaboração, no exercício das funções do Estado, correlação que, como tratamos no tópico anterior, tem constituído entrave à consolidação do SNE.

O fato de a Constituição Federal (1988) conceber a coexistência de sistemas de educação como atributo inerente à própria lógica federativa do País fortalece o argumento de que a relação entre os sistemas passa a ser de cooperação e não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. Uma vez instituído formalmente o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o Estado (BORDIGNON, 2009).

Quanto ao que se compreende tecnicamente por SME, a LDB/1996 (Art.18) especifica que sua abrangência inclui: a) as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, mantidas pelo Poder Público municipal; b) as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e c) os órgãos municipais de educação.

Pode-se conceber que o significado da criação do SME é de que ele passa a definir a organização formal/legal do conjunto das ações educacionais no âmbito do Poder Local. A manifestação desta opção de organização

da gestão tem sido considerada, por pesquisadores da área, como sendo mais efetiva quando é procedida por meio de lei municipal, porque explicita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias eximindo, por consequência, o sistema estadual de suas responsabilidades quanto à intervenção direta no ente Municipal, salvo quando em atendimento ao que é preconizado pela Constituição.

Este entendimento é corroborado por Bordignon (2009), quando explicita as razões que levam a entender o sistema como afirmação de princípios e valores mais permanentes, na construção da cidadania e da sociedade que se deseja no projeto municipal de educação. Segundo o autor, “ao assumir, com autonomia, a responsabilidade de suas atribuições prioritárias, o município possibilita a dimensão concreta do exercício do poder local, da cidadania ativa” (BORDIGNON, 2009, p. 38).

Faz-se, portanto, necessário considerar que a opção pela criação do SME, com finalidade de ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para o Município, exige ajustes importantes no que se refere à atuação dos órgãos legitimamente instituídos na estrutura organizacional deste nível administrativo da federação. Sobre esta matéria, é pertinente considerarmos a assertiva de Gandini e Riscal (2007, p.106), quando fazem menção às atribuições das instâncias co-gestoras do sistema de educação, ressaltando incumbências como

recensar e categorizar os elementos que compõem a rede de unidades, analisar dados visando ao aprimoramento da gestão pública da educação; elaborar planos de ação; orientar dirigentes educacionais na formulação de normas e no estabelecimento de padrões a serem adotados nos espaços educacionais; propor critérios para o provimento de cargos e transferência de pessoal;

propor critérios de distribuição de recursos entre as diferentes unidades administrativas e escolares, em articulação com os outros órgãos competentes do governo; estabelecer mecanismos para a valorização dos servidores da educação, docentes e não-docentes, em todos os níveis de ensino.

O que se busca pôr em relevo, quando se trata da dimensão política do sistema, é a especificidade com que cada um dos entes federados mobiliza suas forças, no intuito de atender às demandas por políticas educacionais, nos diversos âmbitos de prioridade. A este respeito, merece nota o reconhecimento de que a perspectiva de ação articulada no âmbito do SME reclama a consecução do plano educacional, assim como a criação de mecanismos que desenvolvam o acompanhamento de sua implantação, no contorno da educação municipal.

Faz-se oportuno destacar que a elaboração do plano educacional, bem como das atribuições que cabem às instâncias de participação na gestão da educação, vinculam-se ao caráter peculiar segundo o qual cada sistema de educação municipal é organizado. Conforme nos esclarece Saviani (1999, p. 132-133), as principais providências para a implantação do SME são: a) verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município; b) elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal; c) organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema de Ensino Municipal; e d) dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

Com efeito, as exigências interpostas aos municípios, em face de sua opção pela criação de seu sistema próprio de educação, têm provocado ajustes significativos na gestão da educação no âmbito do poder local e, por conseguinte, passaram a constituir objetos de estudo de pesquisadores

da área, com destaque para temas como o processo de ajuste da legislação educacional nos municípios, com vistas à reorganização da educação nacional preconizada pelo novo Marco Legal e aos desafios da criação de sistemas, conselhos e planos educacionais, no âmbito do Poder Local, além dos entraves ao exercício da colaboração entre os entes de poder federado.

O ajuste na legislação municipal, em conformidade com a lógica sistêmica de gestão da educação, tem por perspectiva o redirecionamento do papel a ser exercido pelas instâncias de participação legitimamente instituídas no âmbito do Poder Local, com foco na construção e/ou fortalecimento de mecanismos de mediação dos interesses de vários sujeitos sociais, no processo de definição das políticas educacionais (ROSAR, 2005; SAVIANI, 1999). A literatura da área sobre esta matéria apresenta a elaboração da Lei de criação do SME como instrumento de sistematização de normas que deverão organizar o espaço social de lutas que são empreendidas, em função dos diferentes projetos que buscam sua afirmação no campo educacional.

Estudos desenvolvidos sobre o tema (GANDINI; RISCAL, 2007; VASCONCELOS, 2003; WERLE, 2008) mostram que a expectativa de funcionamento do sistema de educação reclama, necessariamente, a *organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação (CME)*. É pertinente considerar que o enunciado que difunde a criação do SME como opção que assegura ao município o direito de exercício da autonomia para produzir suas diretrizes educacionais se inscreve na mesma formação discursiva que elege o CME como instância responsável por intermediar o processo de detecção e análise de problemas e com legitimidade para a elaboração e o acompanhamento da Política Educacional do Município, para além da instabilidade de governos (WERLE *et al.*, 2008), além de se constituir em mecanismo de

viabilização da descentralização do poder decisório entre as instâncias de participação, na perspectiva de interferir na realidade social, operando meios que promovam sua transformação (SANDER, 1993).

5. O papel do CME a partir do advento de implantação do SME

O principal impacto da instituição do SME para o CME diz respeito ao caráter em que seu papel passa a ser requerido, enfatizando-se sua relevância para o exercício da autonomia do ente municipal quanto à definição de suas diretrizes educacionais. Ao fazer menção a este fato, Monlevade (2004) destaca as implicações do novo papel do CME no processo de implantação ou execução das estratégias e ações do Plano Municipal de Educação. Para o autor,

a ação do CME dependerá de seu caráter: sendo o Município cabeça do sistema de ensino, o CME será normatizador, além de órgão de consulta e assessoria; não o sendo, as normas estarão dadas pelo Conselho Estadual, cabendo ao CME interpretá-las na função consultiva junto à Secretaria Municipal de Educação (MONLEVADE, 2004, p.42).

A atenção que se dá à incumbência do CME no sentido de normatizar sobre as metas e ações do poder local, no âmbito da educação, realça o papel desta instância como porta-voz da sociedade civil nos espaços de poder decisório. Considerando alguns estudos de casos que, direta ou indiretamente, tomam os Conselhos Municipais de Educação como alvo de análises, é possível afirmar que determinados trabalhos vêm evidenciando a importância destes Conselhos não apenas como órgãos normativos e deliberativos dos sistemas municipais de educação (funções técnicas e políticas) mas, sobretudo, como instâncias que,

potencialmente, favorecem a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão, seja em virtude das oportunidades de participação local, seja em decorrência da garantia de transparência e fundamentação das decisões do poder executivo municipal (SOUZA; FARIA, 2004).

Outras pesquisas vêm desvelando aspectos concernentes a eventuais disfunções, dificuldades e limitações dos Conselhos Municipais de Educação. Ribeiro (2000) e Meira (2001) chamam a atenção para o fato de que, apesar desses conselhos se fazerem institucionalmente presentes nos municípios estudados, não vêm cumprindo com suas atribuições devido, muitas vezes, ao desconhecimento, por parte dos conselheiros, não só das suas funções, como daquelas referentes ao órgão em questão. Vasconcelos (2003) considera que os Conselhos, apesar de serem enfaticamente citados como alicerces de sustentação da gestão democrática da educação, da forma como estão constituídos, muitas vezes não exercem nem mesmo o papel basilar a eles destinado - o de órgãos consultivos para a implementação de políticas municipais de educação.

Em face desta realidade, a constituição do CME pode significar um viés de 'descentralização' correspondente a uma possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos. Conforme observa Rosar (2005, p. 113), "para certas conjunturas pode ocorrer o deslocamento do poder do governo central para os governos locais, que permita garantir a hegemonia dos grupos que detêm o seu controle". O que procuramos realçar, aqui, é a relação entre a dinâmica de composição do quadro de conselheiros e as implicações na qualidade de atuação do CME. Sobre este aspecto, faz-se oportuno considerarmos que o conselheiro que exerce o cargo de presidente estabelece a pauta das reuniões e, por conseguinte, tem maior poder de influência sobre a agenda de discussões a ser apreciada pelo coletivo, além das consequências de suas opções no momento de coordenar o ritual das intervenções, podendo interditar ou

ênfatizar determinados turnos da comunicação, em consonância com suas vinculações político-ideológicas (GOMES; ANDRADE, 2009).

No momento atual da vida democrática, os conselhos de educação são convocados a estabelecer relações com os demais conselhos de direitos, tecendo redes abrangentes de gestão e monitoramento das diversas políticas públicas. Conforme ponderam Rezende *et al.* (2009), constata-se a preocupação de vincular “o direito à educação” e “os demais direitos” ao empoderamento da população. Esta, ao se fazer valer,

dá visibilidade às demandas por igualdade, exigindo o cumprimento do texto constitucional, na abordagem da concepção, da natureza e da composição de órgãos colegiados, no regime de colaboração, nas atribuições dos conselheiros e nos desafios da gestão democrática (REZENDE *et al.*, 2009, p. 17).

É também com este entendimento que Davies (2003, p. 505) considera que a instituição dos conselhos deveria permitir o “movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder”. Essas prerrogativas, elencadas para o conselho e que se coadunam ao cumprimento das funções que devem ser exercidas pelo sistema de educação, como o atendimento às demandas educacionais por meio da colaboração entre os entes de poder federado, reclamam um incremento no papel do CME, devendo suscitar o debate sobre quais proposições devem ser elencadas sobre esta matéria, além das estratégias de acompanhamento da ação do Estado, no que diz respeito ao entendimento com as demais esferas administrativas.

Cury (2005) salienta a inter-relação entre o fortalecimento dos mecanismos de participação e a materialização do princípio da cooperação entre os três níveis de poder, como atributo que se vincula à dimensão que o

papel do CME deve assumir no sistema. Com efeito, esta perspectiva de ação dos conselhos de educação pressupõe transcendência do exercício de atribuições como emissão de alvará de funcionamento, reconhecimento e/ou credenciamento de instituições educacionais, assim como a realização de sindicâncias, asolicitação de esclarecimentos dos responsáveis e a formalização de denúncias aos órgãos competentes, ao constatar irregularidades. Tais serviços correspondem às funções consultiva, normativa e fiscalizadora que, certamente, constituem parte substantiva de suas prerrogativas de funcionamento e, não obstante, devem ser operadas em sinergia com as funções propositiva e mobilizadora.

Entendemos que o exercício da *função propositiva* pelos conselhos de educação exige, necessariamente, a conjugação de critérios como conhecimento técnico e representatividade social, por pressupormos sua inferência como recurso potencializador de maior responsabilidade e compromisso coletivo com o atendimento das demandas por políticas de educação incluindo-se, ainda, maior possibilidade de uma sistemática de avaliação institucional, visando ao encaminhamento de medidas para a promoção de melhoria do fluxo e do rendimento escolar.

Quanto à *função mobilizadora*, o que está em causa é o interesse de instigar o conjunto dos segmentos sociais no acompanhamento dos serviços educacionais presumindo-se, para tanto, a reunião de esforços, tanto por parte do executivo, quanto por parte da sociedade civil organizada. Desta feita, há de se convir que a mobilização perpassa o empreendimento de articulações entre os pares que possuem assento no conselho. Neste aspecto, o que se pretende não é apenas a postura ativa dos sujeitos em exigir maior agilidade dos órgãos gestores quanto à apresentação de respostas às requisições sociais para o campo educacional mas, sobretudo, maior mobilização dos próprios sujeitos que exercem a representação, face ao atual quadro, em que se constata considerável dissociação

entre a voz do representante e os anseios dos representados.

Assim como o fortalecimento e a institucionalização da participação da sociedade civil através do CME, o processo de definição das políticas educacionais do Município assume expectativas que se inserem no campo discursivo da gestão sistêmica, em que se evidencia a elaboração de planos municipais de educação, bem como o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação de sua aplicação, matéria que passaremos a abordar no tópico a seguir.

6. O significado do Plano Educacional na gestão da educação no município

Assim como tratar da criação de sistemas de educação no âmbito do Poder Local exigiu que contextualizássemos a realidade nacional quanto à perspectiva sistêmica da gestão da educação, a discussão sobre a elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação (PME) reclama referência ao modo como o País tem sistematizado seu Plano Educacional. Estudos reportando-se ao marco temporal em que o PNE (2001) entrou em vigor (DIDONET, 2001; VALENTE; ROMANO, 2002, entre outros), já assinalavam a necessidade de desdobramento do PNE em Planos Estaduais de Educação (PEEs) e PMEs, considerando que o processo de participação em fóruns ou em comissões estaduais e municipais é que poderia garantir que o PNE não fosse, em exclusivo, um plano da União, mas de toda a sociedade.

A Constituição Federal de 1988, proclamada no bojo do processo de redemocratização do País, preconiza, em seu Artigo 21, inciso IX, que cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Para o campo educacional, o Art. 214 desta Carta Magna prevê o PNE como

instrumento que deve estabelecer as normas gerais para a educação em todo o País, em consonância com o parágrafo único do Art. 23, que *requisita* a regulamentação de leis complementares para “a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, indicação ainda não atendida pelo parlamento brasileiro.

A defesa pela elaboração do Plano de Educação em nível nacional, estadual e municipal, tem por perspectiva a compatibilização, por exemplo, da capacidade arrecadadora de cada município, o atendimento da demanda e o papel equalizador das demais esferas da administração pública. Trata-se de um mecanismo de viabilização da cooperação inter-sistemas de educação, com o intento de suprir as deficiências locais, regionais e estaduais. É com base neste entendimento que Oliveira (2005) considera que é através da ideia de Plano que se concebe a educação como uma responsabilidade do Poder Público, em sentido amplo, não importando a esfera sob cuja responsabilidade direta se encontre o atendimento à população.

É através da integração das diferentes esferas da administração pública, embutida na ideia de Plano de Educação que se concebe adequadamente as utopias da escola única, do Sistema Nacional de Educação e, do ponto de vista do aluno, da igualdade de oportunidades (OLIVEIRA, 2005, p. 191).

Com efeito, as expectativas que se lançam sobre o novo PNE (2014-2024), especialmente no que concerne ao combate às desigualdades e quanto à capacidade de atendimento aos níveis e às modalidades de ensino entre as esferas administrativas do Brasil, reclamam a consolidação da gestão sistêmica em cada nível de governo, no sentido de reeditar e levar a efeito o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de educação. Neste sentido, há de se convir a urgência de que

seja instituído o SNE, em sinergia com o novo plano decenal e, no mesmo grau de importância, o estímulo à universalização dos sistemas estaduais e municipais de educação, assim como à criação de conselhos municipais de educação e à elaboração de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com o PNE.

Pode-se considerar que o País vive um momento muito oportuno para tais reflexões. Um fato que conta a favor é que o planejamento e a gestão da educação constituíram-se em tema debatido intensamente, durante o ano de 2009, por meio das conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação, tendo culminado com a Conferência Nacional de Educação – Conae/2010.

Os eixos, discutidos tanto nas pré-conferências quanto na Conae/2010, realçaram uma preocupação comum entre a sociedade civil organizada e o Estado governista, com a efetivação compartilhada das ações educacionais no País. Daí porque a elaboração de conceitos, diretrizes e estratégias, nas etapas municipais e estaduais das conferências teve, como perspectiva, a proposição do novo PNE, *pari passu* à construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, resguardando a defesa da autonomia dos entes federados e, sobretudo, indicando elementos que garantam organicidade à Política Nacional de Educação.

Neste sentido, nossa concepção sobre a relevância do Plano Educacional no âmbito do Poder Local coaduna-se com a assertiva desenvolvida por Bordignon (2009, p. 92), segundo a qual

o plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações.

Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo.

Pode-se inferir, desta assertiva do autor, que a elaboração do Plano de Educação, na esfera municipal, constitui uma decisão política que expressa especificidades deste ente federado quanto à sua Política Educacional que, conforme expõe Gracindo (2000, p. 214), deve estabelecer

seus princípios e compromissos; seus objetivos; sua estrutura e organização; suas relações com o Estado e a União, suas competências gerais e específicas por nível e modalidade de ensino e, finalmente, as ações concretas que desencadeará com um cronograma para seu desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de

Uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar (WERLE, 2008, p.84-85).

No que se refere à elaboração do PME, Saviani (1999) apresenta-nos alguns passos básicos que consideramos pertinentes nesta discussão, a saber:

a) Efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal; b) Explicitar as diretrizes que orientarão a elaboração do plano; c) Definir as metas a serem alcançadas, distribuindo-as num cronograma; d) Especificar, para cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos; e e) Elaborar um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis, assim como das fontes de recursos adicionais.

de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas (SAVIANI, 1999, p. 132-133).

O primeiro momento do processo apresentado pelo autor, concernente ao diagnóstico das principais demandas educacionais numa determinada municipalidade, diz respeito à observância daquilo que preconiza o marco legal quanto aos níveis de ensino sob responsabilidade prioritária do Poder Local (Educação Infantil e Ensino Fundamental) avançando-se, progressivamente, na busca pelo atendimento de modalidades consideradas relevantes no espectro da educação básica, como a Educação Especial, a Alfabetização e a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Médio. Ressalte-se que a oferta dos diferentes níveis e modalidades de ensino tem, como premissa, o regime de colaboração entre os entes federados, considerando-se as especificidades de cada unidade da federação.

Em relação ao segundo passo, a ênfase é atribuída à exigência de que as diretrizes e bases que nortearão a confecção do Plano sejam explicitadas, no sentido de que as opções elencadas, assim como as prioridades acatadas pelo coletivo, estejam resguardadas sob justificativas plausíveis. Este elemento coaduna-se com o terceiro passo, quando Saviani (1999) faz menção à definição das metas a serem contempladas, num cronograma que correlacione opções e prioridades com etapas a serem operadas ao longo do período de vigência do Plano. Trata-se de levar a efeito um conjunto de ações pautadas em intenções objetivas quanto às exigências diagnosticadas na primeira fase do Plano.

Na sequência, têm-se a preocupação com a definição dos recursos correspondentes às especificidades de cada meta assumida. Este é mais um elemento que deve ser discutido numa perspectiva de cooperação, principalmente, entre o Município e o Estado, sobretudo quando se refere ao provimento da infraestrutura necessária às atividades inerentes à escolarização, como:

a) adequação do número de escolas e de salas de aula ao quantitativo de alunos, de acordo com as exigências de cada nível e modalidade da educação; b) disponibilização de material didático em conformidade com as necessidades de cada etapa da educação; e c) contratação de profissionais da educação e garantia de formação continuada, respeitando-se a área e/ou setor de atuação (professores e pessoal de apoio, como secretários de escola, serventes, merendeiras etc.).

Pode-se afirmar que o processo que envolve a elaboração do Plano Municipal de Educação (desde a diagnose até a apresentação do cronograma e orçamento financeiro) reforça seja a exigência de intencionalidade e coerência quanto a correlação entre prioridades e capacidade de resposta às demandas educacionais, seja a necessidade de colaboração entre os entes federativos, no que concerne à gestão do sistema de educação, uma vez que se faz necessário cumprir as prerrogativas dispostas na organização da educação nacional buscando, sobretudo, a garantia do acesso e permanência dos alunos, em todos os níveis e modalidades da educação básica. É, sobretudo, por esta razão, que o caráter sistêmico na gestão da educação pressupõe não somente a mera divisão de responsabilidades mas, também, o acompanhamento do cumprimento das atividades de competência de cada esfera de poder, através da participação dos sujeitos sociais que compartilham dos processos educativos.

7. Considerações finais

O presente texto tematizou o processo de incorporação do paradigma sistêmico no campo da gestão da educação, ressaltando potencialidades desta perspectiva gestonária no que concerne à viabilização da autonomia e efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos. Compreende-se que a opção pela criação de sistemas próprios de educa-

ção (Nacional, Estaduais e Municipais) consubstancia-se na luta pela democratização da gestão da educação pública, que vem sendo historicamente requerida nos três entes de poder. Cabe, no entanto, ressaltar que a própria estrutura federativa adotada no País, em que se legitima a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios sem uma clara posição quanto ao compartilhamento do poder decisório entre estes entes e a União, constitui o principal entrave para a consolidação desta forma de gestão.

Com efeito, o reconhecimento do significado do sistema próprio de educação como afirmação da autonomia do Poder Local para propor e executar a Política Municipal de Educação e, também, como reconhecimento legal para que a regulação sobre todos os processos educacionais que se desenvolvem no âmbito da esfera local seja feita pelos órgãos do SME, tanto pode cumprir a expectativa da descentralização gestonária com benefício para a agilização de ações, como: a) a autorização e o acompanhamento de escolas municipais e das escolas de nível infantil mantidas pela iniciativa privada, e b) a gestão de recursos financeiros destinados formalmente à garantia da implementação das políticas elencadas para o setor educacional, assim como pode fazer cumprir estas mesmas ações, sendo que sob a tutela dos interesses do mandonismo local. Esta última colocação incute a possibilidade de atos praticados à revelia do instituído legalmente e que podem ser encobertos pela capa da autonomia conferida pelo sistema que, por sua vez, é vestida pelo gestor da vez.

Diante do exposto, assumir a opção pelo SME no âmbito Municipal como ordenação dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina (SAVIANI, 1999) requer a reorganização das instâncias de participação, na perspectiva de que o processo de discussão e deliberação das políticas

educacionais para o município integre sujeitos vinculados à educação pública municipal, em todos os setores, fato que demanda nova configuração e perspectiva de atuação do CME.

O desafio que se constata sobre esta matéria, no contexto atual, diz respeito à necessidade de construção de um mecanismo de coordenação federativa das ações que devem ser objeto do Regime de Colaboração sob as prerrogativas sistêmicas, sobretudo a partir do redesenho das responsabilidades com a educação básica que se verificou nas duas últimas décadas de século XX, que também coincide com a ascensão dos municípios ao *status* de ente autônomo. Para tanto, entendemos que a reciprocidade da constituição de normas, de metas e estratégias comuns requer a existência de sistemas de educação no conjunto dos três entes do poder federado.

O fato é que a ausência de um Sistema Nacional de Educação fragiliza a materialização do Regime de Colaboração, especialmente no tocante ao cumprimento de planos articulados de educação, com participação necessária das diversas instâncias envolvidas. Desta feita, embora tenhamos o princípio da colaboração como recomendação legal para a relação intergovernamental no País fundando, portanto, o marco a partir do qual deverá ser estabelecida a corresponsabilidade entre os Estados, os Municípios e a União, o que se constata é a indefinição do que se faz imprescindível pactuar entre os sistemas de educação, com o fim de atingir o atendimento de toda a educação básica, com especial atenção ao âmbito municipal.

Como exemplo deste fato, constatou-se que o conjunto das prioridades elencadas no PNE/2001, quanto ao acesso e à permanência à escola pública e, sobretudo, à melhoria da qualidade do ensino em todos os seus níveis e modalidades, teve implementação reduzida, especialmente

porque não foi levada a efeito por meio de estratégias e ações articuladas com os planos estaduais e municipais de educação. Este é o principal gargalo para a efetivação das políticas de educação, de forma equânime, no País.

Faz-se pertinente advogar que a dinâmica de criação de sistemas de educação, no âmbito dos municípios, além de constituir-se em instrumento que assegura o direito de o Poder Local emitir diretrizes educacionais, em colaboração com os demais sistemas, também se constitui em base para que o Sistema Nacional de Educação cumpra a solicitação dos diversos grupos que o pleiteiam. É importante que este Sistema se articule com os estados e os municípios assumindo, genuinamente, a Política Educacional do País, com perspectiva de que as metas do novo PNE (2014-2024) tenham, na aliança com os entes federados, a mola mestra para a sua implementação.

Referências

- AGESTA, Luiz S. Sistema Político. *In*: SILVA, Benedito (Coord.). **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- ANDRADE, João M. V. *et al.* O papel dos conselhos para a criação do Sistema Nacional de Educação. *In*: FRANÇA, Magna. (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro/ UFRN, 2009.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, D. O. U. de 27/12/1961.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Reforma Universitária. Brasília, D.O.U. de 23.11.1968 e retificado no D.O.U. de 3.12.1968.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Documento Referência:** Conae 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2009.

CURY, Carlos. R. J. A questão federativa e a educação. *In:* OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010.

_____. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. *In:* OLIVEIRA, Maria A. M (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **Parecer sobre o processo nº 23001.000280/2000.** Brasília, Conselho Nacional de Educação, CEB, 12 de nov. de 2000.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. **Ensaio:** avaliação, políticas públicas e educacionais. Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, out./ dez. 2003.

DIDONET, Vital. O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais e municipais: uma conquista histórica. **Gestão em Rede,** Curitiba, n. 33, p. 14-19, nov./ dez. 2001.

FRANÇA, Magna. Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE (2011-2020) *In*: FRANÇA, Magna. (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro/UFRN, 2009.

GANDINI, Raquel P. C.; RISCAL, Sandra A. A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção. **RBPAE**, vol. 23, nº 1, p. 105-120, jan./abr. 2007.

GOMES, Alfredo M.; ANDRADE, Edson. F. O discurso da gestão escolar democrática: o Conselho Escolar em Foco. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 1, p. 83-102, jan./abr. 2009.

GRACINDO, Regina. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. *In*: Brzezinski, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MEIRA, Nelson W. R. Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. **Gestão em Rede**, Curitiba, PR, n. 32, p. 17-21, out. 2001.

MONLEVADE, João A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME. *In*: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: Pró-Conselho**. Brasília: MEC, 2004.

OLIVEIRA, Dalila A. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

REZENDE, Antônio P.; SOARES, Edla; MARTINS, Paulo H. **Conselhos de educação e direitos humanos**: diálogos da contemporaneidade. Brasília: MEC, 2009.

RIBEIRO, Wanderley. Os conselhos municipais de educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? **Educação e Contemporaneidade**: revista da FAEEBA, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 121-137, jan./jun. 2000.

ROSAR, Maria de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e desconcentração do Sistema Educacional Brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SANDER, Benno. Sistemas e anti-sistemas na educação brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: Brasília, v.74, n.177, p. 335-370, maio/ago. 1993.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 20, n. 69, p. 119-136, dez.1999.

SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**: avaliação política pública. Educacional. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, 2004.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VASCONCELOS, Vera M. R. Conselhos municipais de educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas de ensino. *In*: SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia. C. M. (Orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

WERLE, Flávia O. C. *et al.* O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **RBPAE**, v. 24, n. 1, p.79-109, jan./abr. 2008.

REGIME DE COLABORAÇÃO: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

Flávia Obino Corrêa Werle^[1]

1. Introdução

A educação brasileira caracteriza-se, no tocante ao sistema político-administrativo, por uma composição em três ordens de sistemas: o federal, o dos estados/distrito federal e o dos municípios. A possibilidade de os municípios constituírem seus sistemas de ensino, de forma autônoma e referenciados pelo quadro regulatório nacional, é uma força inovadora, emergente da Constituição Federal de 1988. Na medida em que, no atual cenário político-administrativo da educação brasileira, há igualdade nominal-legal entre estas três instâncias da educação, em matéria de organização do ensino, o tema do regime de colaboração e suas relações se reveste de grande importância. Esta importância decorre, também, da tensão sempre presente entre centralização e descentralização da educação e de perspectivas regulatórias nacionais e transnacionais, que podem impor-se e alterar as iniciativas locais de políticas educacionais ou rearticulá-las e reinterpretá-las, conforme as condições de cada contexto e percepção dos atores.

Embora a Constituição Federal de 1988 esteja em vigência há mais de

^[1] Doutora em Educação. Professora Titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional e do Programa de Pós-graduação em Educação e no Mestrado Profissional em Gestão Educacional. E-mail: *flaviaaw@unisinis.br*

REGIME DE COLABORAÇÃO:
cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

vinte e cinco anos, o debate acerca do regime de colaboração está inconcluso, é intenso e controverso e algumas análises indicam uma retração da descentralização, embora a própria Constituição tenha reconhecido o município como ente capaz de organizar a educação local e valorizado sua interlocução na federação.

2. O quadro legal

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, no artigo 23, indica, dentre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. A exigência de corresponsabilidade e colaboração entre os entes federados é, portanto, ampla, abrangendo não apenas a educação escolar e os níveis obrigatórios, mas todos os processos sociais, culturais e educacionais, em todas as esferas da vida.

Conforme redação da Emenda Constitucional 53/2006, serão necessárias leis complementares para fixar normas para a cooperação entre as diferentes instâncias do Estado, com o objetivo de manter o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional. Tais leis complementares podem abranger temáticas discutidas em diversos fóruns envolvendo a população do país, ou seja, podem ser inspiradas nos debates desencadeados pelo Fórum Nacional de Educação, que mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros, nas diversas etapas: municipal, intermunicipal, distrital, estadual e nacional (Conae/2014, p. 9). O atual Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, é um instrumento que, para sua efetividade, precisa contar com a colaboração intergovernamental.

A CF/1988 especifica, também, competências concorrentes e competências específicas dos entes federados. O artigo 24 da CF/1988 apresenta

as competências concorrentes^[2] entre as instâncias do Estado abrangendo, dentre outras, a de legislar para as áreas de educação, cultura, ensino e esporte indicando, em seus incisos, que a competência da União não exclui a competência suplementar dos Estados e que aquela limitar-se-á a normas gerais e, no caso de inexistir lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. No artigo 30 da CF/1988, ficam claras as competências dos municípios, dentre as quais destacam-se: legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber e manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

A CF/1988, em seu artigo 211, declara que a colaboração entre as diferentes instâncias federadas ocorre desde o momento inicial de organização dos sistemas de ensino. Por conseguinte, a colaboração entre as instâncias do Estado para atender aos compromissos educacionais com

[2] Competência concorrente refere-se à repartição vertical de competências. A repartição de competências concorrentes tem por escopo a cooperação dos entes federados, na construção de um equilíbrio e de uma isonomia material no seio do Estado. O cerne normativo das competências concorrentes é o artigo 24 da CF/1988, e o elemento central de distinção da competência entre os entes federados repousa na competência da União para o estabelecimento de normas gerais. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal). Embora o artigo 24 não faça menção expressa aos Municípios, a disciplina que a CF/1988 conferiu aos mesmos lhes garante não só a posição de ente federativo, plenamente autônomo (art. 1º, “caput”, e art. 18, “caput”, por exemplo), como também a possibilidade de ingressar, legítima e igualmente, no exercício de competências concorrentes quando, nos termos do art. 30, I e II, suplementar a legislação federal e a estadual em assunto de interesse local. Ou seja, a União expede normas gerais que não podem ser contrariadas pelos demais entes federados que, por sua vez, podem suplementar tal normatização por meios legislativos próprios e conforme seus interesses (DRIGO, 2013, p. 1 ss).

REGIME DE COLABORAÇÃO:
cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

os cidadãos não é algo inovador, como declaração legal. Concretamente, no âmbito administrativo dos sistemas, a colaboração entre as instâncias do Estado é questão de acúmulo, de aprofundamento e especificação de questões locais, estaduais, regionais e nacionais, no sentido de articulação de esforços evitando sobreposição, fragmentação de ações e inação, frente às problemáticas educacionais. O parágrafo único do artigo 211 especifica uma atribuição relevante da União, em termos de vencer as assimetrias regionais: atuar junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios para prestar assistência técnica e financeira, com a finalidade de desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Pela Emenda Constitucional 14/1996, este artigo constitucional é complementado, explicitando funções para a União.

Art.211.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Ora, o domínio da União está diferenciadamente estabelecido, frente aos outros entes federados, cabendo-lhe assisti-los e atuar, de forma a redistribuir, suprir e equalizar.

Entretanto, se a Constituição Federal de 1946 organizava a educação em sistemas federal e estaduais de ensino, compondo um “sistema binário”, a de 1988, cria um “sistema ternário” (GOMES; CARNIELLI; GONÇALVES, 2003, p.171-2), no qual tanto a União, como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizam seus sistemas de ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/1996, traz várias sinalizações a respeito do regime de colaboração, ora numa perspectiva de tríplice responsabilidade, ora apontando para articulações mais diretas entre a esfera estadual e a municipal.

Assim, o artigo 5º indica o acesso à educação como responsabilidade do Estado e do Município, lembrando que, neste aspecto, cabe à União procedimentos de assistência. A efetivação do acesso implica o recenseamento e a chamada pública da população correspondente, por sua idade, ao ensino fundamental e aos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, bem como zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. Na verdade, a universalização do ensino obrigatório é responsabilidade compartilhada por todas as esferas administrativas. Esta responsabilidade não é apenas uma declaração, mas precisa expressar-se em recursos e ações efetivas. O Poder Público deverá, em primeiro lugar, assegurar o acesso ao ensino obrigatório dos 4 a 17 anos contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

Avançando para outros artigos da LDB, vemos o oitavo que traz, de forma muito indicativa, como os entes federados devem proceder quanto à organização de seus sistemas e a coordenação e articulação da educação nacional. Todos os entes federados estão comprometidos com a organização, em regime de colaboração, dos respectivos sistemas de ensino. Ou seja, os sistemas de ensino não são unidades autônomas em si, mas em mútua interação e articulação. Os sistemas municipais de ensino não são enclaves no sistema estadual de ensino e estes não o são no sistema federal de educação. O regime de colaboração implica ações de convergência e colaboração de diferentes direções, originárias dos diversos entes federados.

REGIME DE COLABORAÇÃO:
cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

No artigo dez, a LDB especifica elementos do regime de colaboração entre Estado e Município, alertando para a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis, em cada uma destas esferas do Poder Público.

A questão dos recursos financeiros para a educação também é tematizada, na medida em que indica a colaboração entre os entes federados, para que estabeleçam um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Ademais, no artigo nono da LDB, as incumbências articuladoras da União acham-se ampliadas. São várias as faces da coordenação política da União: o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, o estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio e o desenvolvimento de procedimentos com a finalidade de nortear os currículos e seus conteúdos mínimos. Cabe também à União assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Este aspecto é importante e deve ser destacado. Os processos de avaliação da educação básica iniciaram, no Brasil, no final dos anos oitenta, momento em que os procedimentos de avaliação dos sistemas envolviam as equipes estaduais, articulavam professores universitários e tinham uma conotação diferenciada das características do sistema de avaliação de larga escala da educação básica, hoje em desenvolvimento. Temos, atualmente, vários sistemas operados por diferentes níveis, pelo governo federal (SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil), estadual (por exemplo,

SARESP – Sistema de Avaliação da Rede Estadual de São Paulo, SPAECE - Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - e de outros tantos estados brasileiros) e municipais. Temos diferentes formas de divulgação - na *mídia* nacional, diretamente para as escolas, por meio de peças de comunicação realizadas por atores da TV. Estas avaliações são realizadas, em geral, por empresas terceirizadas, contratadas pelos poderes públicos, firmas especializadas em avaliação, que utilizam sofisticadas tecnologias estatísticas, ferramentas de informação e tratamento de dados. Por outro lado, há que lembrar que a avaliação de larga escala, no Brasil, se desenvolve num quadro panorâmico mundial de disseminação de tais mecanismos, numa contaminação propiciada por organismos e projetos internacionais^[1]. Neste panorama, a colaboração entre as instâncias se articula, seja na relação e nos papéis da União, Estados e Municípios, seja frente às empresas prestadoras de serviços de avaliação, seja perante a *mídia* e a divulgação dos dados, seja na problematização da dimensão pedagógica destas avaliações externas ou, ainda, frente aos educadores e à população.

O quadro legal brasileiro indica que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são instâncias com autoridade legítima – estatal

[1] A Associação Internacional de Avaliação Educacional é responsável pelo Third Internacional Mathematics and Science Study – TIMSS -, a OCDE pelo Programme International Student Assessment – PISA -, o National Assessment of Education Progress – NAEP, realizado nos Estados Unidos e que serviu de modelo para o SAEB. O México, por exemplo, tem desenvolvido trabalhos periódicos de avaliação, nos últimos vinte e cinco anos, envolvendo vários níveis de ensino. O Chile e a Costa Rica, igualmente, inseriram-se em processos de avaliação nos anos oitenta (WASELFSZ, 1993). Em geral, estas avaliações estruturam-se para medir, comparar e procurar explicar o aprendizado em leitura, matemática e em estudos básicos.

– com dever de articularem-se em regime de colaboração. Tal regime de colaboração implica a cooperação em diferentes dimensões, desde as responsabilidades com acesso e frequência à escola até a disponibilidade de recursos e desenvolvimento de procedimentos de avaliação. Este regime de colaboração, até hoje, nunca foi regulamentado claramente. Há, entretanto, que se destacar uma certa ambiguidade entre o papel articulador da União e a liberdade de criar sistemas favorecida a cada Estado e Município. Ou seja, a LBD atribui uma função articuladora, coordenadora, normativa, supletiva e redistributiva à União, em relação às demais instâncias educacionais, embora cada ente federado possa organizar o seu sistema de ensino.

3. Regulação e multirregulação: impactos na discussão do regime de colaboração

As políticas educacionais envolvem a coordenação e articulação entre legislação, recursos, orçamentos, controle de execução, relações políticas e institucionais, interesses de diferentes naturezas e articulações entre Estado, economia e sociedade civil. Ou seja, as políticas educacionais fluem por diferentes esferas e grupos, apresentando-se impregnadas por aspectos da vida cultural, científica, social e econômica do país, por influências internacionais, bem como de múltiplas contradições. As ações de colaboração federativa e de articulação entre as instâncias do Estado envolvem e estão envolvidas por estas múltiplas relações.

Como afirma Akkari (2011), as reformas e mudanças em educação são tematizadas não apenas no aparelho de Estado mas, também, em diferentes grupos exteriores à escola - grupos políticos, sociais, industriais ou financeiros, grupos de pressão, associações de pais de alunos, sindicatos, entidades acadêmicas, assim como organismos e agências

internacionais. Ademais, um tanto ironicamente, ele problematiza: “a influência das discussões em nível internacional no âmbito das políticas nacionais de Educação nos incita a questionar se ainda existiriam políticas nacionais de Educação” (AKKARI, 2011, p. 14). As comparações promovidas por organismos internacionais^[2] promovem processos de regulação, encaminhando para uma cultura de avaliação externa e de padronização de resultados.

A partir de estudos comparados internacionais, Barroso (2003, p. 24-25) discute que os processos de regulação, as políticas e as reformas circulam entre os países por processos de hibridismo, contaminação e mosaico. Ou seja, as políticas são compostas em partes, por empréstimos, por rearticulações, conforme múltiplas influências, sem originarem-se com especificidade particular numa definida e localizada instância, país ou região. Estas ideias de regulação e a compreensão dos diversos pontos de poder que compõem a esfera social e das políticas públicas educativas são importantes na discussão do regime de colaboração. Esclarecer o que se entende por regulação contribui para se identificar os espaços de ação de diferentes grupos de atores e instâncias do Estado e para debater o regime de colaboração como uma construção conjunta e cooperativa.

[2] As comparações internacionais têm assumido uma posição cada vez mais visível nos debates de políticas educacionais, implicando e configurando as políticas nacionais. Os organismos internacionais (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico- OCDE, o Banco Mundial -BM, e o Programa de Cooperação das Nações Unidas – PNUD) têm papel importante nesta direção, ao promover programas de cooperação internacional, financiar pesquisas, publicações internacionais, reuniões de *experts* e gestores, ou contribuir para o fortalecimento e a produção de estatísticas da educação, para a definição de *standards*, para a realização de *enquetes* internacionais e programas de cooperação internacional.

**REGIME DE COLABORAÇÃO:
cooperação e colaboração federativa e intergovernamental**

Numa ampla revisão conceitual, Barroso afirma que a regulação pode ser vista “como um processo activo de produção de ‘regras de jogo’”, que envolve a definição de normas mas que também compreende sua apropriação, ajustamento decorrente da “diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras” (BARROSO, 2005, p. 731). Ou seja, a regulação é entendida não apenas como controle, como normas produzidas por determinado nível da hierarquia^[3] e impostas por uma instância do Estado frente às demais, sobre as quais detém certa autoridade. Ao contrário, uma complementar compreensão de regulação é relevante. Ou seja, é preciso discutir regulação como processo ativo de produção de normas, o que decorre do fato de que as regras, por mais detalhadas que se apresentem, não podem prever tudo. Acrescente-se a isto o fato de elas serem interpretadas em cada contexto, conforme os recursos disponíveis às condições reais de cada situação. “A regulação de um grupo social corresponde, assim, às interações entre os interesses particulares de cada componente do grupo e o interesse comum ou geral do mesmo” (BAUBY *apud* BARROSO, 2005, p. 730). Maria Beatriz Bettencourt, em sua tese de doutorado, também citada por Barroso (2005, p. 731), afirma que a

regulação não assegura nem a harmonia, nem a estabilização rigorosa, nem a optimização, porque a elaboração e a aplicação das regras é uma disputa social e dá lugar a conflitos, quer abertos e violentos, quer instituídos, quer escondidos.

[3] “A União é tão autônoma quanto os demais entes federados, ou seja guarda, em relação aos mesmos, uma posição de isonomia e não de superioridade hierárquica de qualquer grau, quando se trata do exercício das competências federativas repartidas pela CF/88” (DRIGO, 2013, p. 5).

Reafirma-se, portanto, com Barroso (2003, 2005), que há múltiplas regulações, nem sempre convergentes, originadas em diferentes segmentos – instâncias do Estado, professores, pais, mídia, empresas, ONGs etc. -, o que não permite prever, exatamente, o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração. Os ajustamentos dos processos de regulação envolvem consideração e rearticulação de interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes. Assim, a discussão do regime de colaboração precisa ser ampliada e envolver os diferentes quadrantes da sociedade e não se restringir, apenas, aos especialistas em educação, aos estatísticos, aos *experts* em indicadores e aos funcionários públicos situados no aparelho do Estado, em seus diferentes níveis. Dizendo de outra forma, as “múltiplas regulações” impactam o regime de colaboração, que sofre influências de diferentes grupos, organizações e entidades da sociedade civil.

Por outro lado, é preciso dar coerência ao debate acerca do regime de colaboração, de forma a articular as necessidades locais, as articulações regionais e as decisões nacionais. Ou seja, é preciso reinventar as articulações entre as instâncias do Estado e os diferentes atores que atuam no cenário social e educacional brasileiro.

A reafirmação dos direitos dos cidadãos em educação parece exigir o desenvolvimento de uma nova esfera pública, algures entre o Estado e a sociedade civil mercantilizada, em que novas formas de associação colectiva possam ser desenvolvidas. O desafio reside em saber como sair de um processo de decisão atomizado, para o assumir de uma responsabilidade colectiva em educação, mas sem recriar um sistema de planificação supercentralizado (WHITTY apud BARROSO, 2005, p. 745).

Esta afirmativa é preme de significados para a discussão do regime de colaboração, que não pode fechar-se num espaço burocrático e inflexível, mas que dê condições de construção coletiva e de desenvolvimento de uma nova esfera pública.

4. Regime de Colaboração em documentos e propostas de planejamento: Plano Nacional de Educação, Plano de Desenvolvimento de Educação, Conae, PNE 2011- 2020

Alguns documentos de políticas mais atuais, como o **Plano Nacional de Educação – PNE - (2001)**, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – (2007) e os documentos preparatórios das Conferências Nacionais de Educação, tematizam a questão do regime de colaboração e precisam ser recuperados neste debate.

Importa discutir aspectos do Plano Nacional de Educação – PNE - que se referem ao regime de colaboração, por ser ele um documento em que a colaboração de todas as instâncias do Estado é um pressuposto de seu processo de elaboração e recomendação de ações a serem implementadas.

Ao analisar a educação infantil, o PNE/2001- 2010 invoca a colaboração da União, Estados, Municípios, Universidades e ONGs, para a elaboração de um Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Infantil. Quanto ao Ensino Fundamental, todas as instâncias são instadas, desde a União, passando pelos Estados até os Municípios, para garantir a escolarização dos alunos, o acesso à escola pelo professor e o provimento da alimentação escolar. As recomendações e os objetivos e as metas que indicam sua execução, mediante colaboração entre os entes federados e outras entidades da sociedade, estão expressas no PNE, desde a educação infantil à educação profissional e ensino superior e à educação de jovens e adultos.

Outro importante documento que traz elementos para a discussão do regime de colaboração é o **Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE/2007**. Nele está expressa a visão sistêmica da educação, que conduz a um Sistema Nacional de Educação, o qual dará o suporte institucional articulador e fortalecedor de eixos temáticos importantes, como o sistema nacional de avaliação, o sistema nacional de formação e o regime de colaboração (PDE, 2007, p. 39). Assim, declara que

os propósitos do PDE tornam o **regime de colaboração um imperativo inexorável**. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (PDE, 2007, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional, p. 10 –11).(Grifos nossos).

O PDE/2007 propõe um papel fortemente ativo para a União, na direção de superar a “fragmentação da educação”, auxiliar os municípios mais necessitados e, assim, imprimir uma nova dinâmica ao regime de colaboração. O PDE/2007 indica um instrumento para assentar a colaboração – o Plano de Metas – com o objetivo de garantir a sustentabilidade das ações que o compõem, dentre as quais o Plano de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, construído com a participação de gestores e educadores locais (PDE, 2007, p. 24). Ademais, o regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento de transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de

REGIME DE COLABORAÇÃO:
cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

trabalho, para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro, ou seja, que exijam ação concentrada, onde a qualidade da educação seja mais frágil (PDE, 2007, p. 40).

De forma geral, pode-se dizer que o direcionamento de recursos entre o MEC e as escolas já vem sendo construído há alguns anos, mesmo após a CF/1988. Com efeito, desde o início da década de noventa a transferência direta de recursos para as unidades escolares vinha acontecendo com os recursos do FNDE (GOMES; CARNIELLI; GONÇALVES, 2003, p. 178). O PDE/2007, entretanto, inclui instrumentos de diagnóstico e um encaminhamento de recursos diferenciando, conforme a situação de maior ou menor precariedade educacional e organizacional das escolas, de forma a equalizar diferenças. Ademais, a abrangência nacional o diferencia de programas anteriores, como o PDDE, que foi instituído em 1995 e que disponibiliza recursos para a manutenção e projetos das próprias escolas, mas restritos a certas regiões do país – Norte, Nordeste, Centro-Oeste.

Portanto, o PDE/2007 é um marco importante na reorientação do regime de colaboração, demarcando fortemente o papel da União.

A partir de 2009, as discussões se intensificam, em especial, pelas **Conferências Nacionais de Educação**. Nelas os temas centrais foram o regime de colaboração e a necessidade de um Sistema Nacional de Educação. O Documento Referência da Conae/2010 (2008, p. 10) afirma que o Brasil não construiu “um estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino”, ou seja, não há uma regulamentação que assegure o regime de colaboração. A proposta é a “regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado” (Conae/2010, 2008, p. 11). Assim, o sistema nacional de

educação assumiria o papel de articulador, normatizador, coordenador e financiador dos sistemas de ensino.

Alarga-se a discussão acerca do regime de colaboração para além do envolvimento das esferas de governo, uma vez que implica “mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino” (Conae/2010, 2008, p. 11). Assinalamos que este alargamento e acolhida de múltiplos atores no regime de colaboração vinham se construindo e explicitando desde o PNE e, mesmo anteriormente, desde a década de 1980.

Os Documentos de Referência das Conae demarcam, entretanto, claramente, a liderança do poder público federal, pois os órgãos legislativos (Câmara e Senado) e executivo (MEC) estabelecem as diretrizes, as políticas e os planos, devendo exercer ação de coordenação e apoio técnico e financeiro e, “de forma suplementar, as ações dos diversos sistemas de ensino”.

A II Conae/2014 teve como tema central do Documento de Referência *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*, destacando a instituição do Sistema Nacional de Educação- SNE e do Plano Nacional de Educação - PNE, como elementos articuladores do regime de colaboração, do planeamento e da ação nacional. Os seus oito eixos temáticos desdobram-se em

proposições e estratégias, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados (...), tendo por princípios a garantia de participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração (Conae/2014, p. 12).

REGIME DE COLABORAÇÃO: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

De sua análise depreende-se que o regime de colaboração e a necessidade de cooperação transversalizam todos os eixos, na forma como são expressas as responsabilidades (da União, DF, Estados e Municípios), frente às proposições e estratégias, bem como, de maneira explícita, indicando, claramente, esta colaboração. A seguir, alguns trechos exemplificam como o regime de colaboração é proposto:

Definir e garantir padrões mínimos de qualidade, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, incluindo igualdade de condições para acesso e permanência nas instituições educativas (Eixo I, Estratégia 2; Conae/2014, p. 22).

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o DF e os municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, a política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurando que todos/as professores/as da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura, na área de conhecimento em que atuam (Eixo I, Estratégia 8; Conae/2014, p. 23).

Instituir, em cooperação com os demais entes federados, o SNE (Eixo I, Estratégia 30; Conae/2014, p. 26)

Estabelecer regime de colaboração entre os órgãos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento entre os conselhos nacional, estadual, distrital e municipais de educação (Eixo I, Estratégia 33; Conae/2014, p. 26).

Garantir, em regime de colaboração, políticas públicas que visem à promoção da igualdade racial (Eixo II, Estratégia 5; Conae/2014, p. 32).

Institucionalizar, em regime de colaboração, a ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios (...) e outros equipamentos, bem como a produção de material didático e a formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (Eixo III, Estratégia 2.6; Conae/2014, p. 43).

Verifica-se, portanto, que a colaboração é um princípio básico de articulação do sistema político-administrativo da educação brasileira, facilitando o acesso e a permanência do aluno, a formação de professores, a elaboração do Sistema Nacional de Educação, a melhoria da infraestrutura escolar e a implementação de políticas de qualificação da educação.

A Lei nº 13.005/14, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014–2024, explicita o quanto o regime de colaboração fundamenta a consecução das metas e a implementação das estratégias que deverão ser realizadas, articuladamente, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além desta afirmativa preliminar e fundante do PNE, a Lei nº 13.005/14 e seu anexo, com suas metas e estratégias, citam vinte e duas vezes o regime de colaboração. Portanto, considera-se o regime de colaboração como princípio básico de estruturação da educação brasileira.

De fato, sem a colaboração entre Estado e sociedade, entre instâncias nacionais e demais atores e membros da sociedade civil, não se faz educação. A multiplicidade de interesses, forças e componentes deste cenário educacional muito diverso exige que o trabalho coletivo, a cooperação e a colaboração sejam constantemente buscadas, reescritas e avaliadas.

Temos, portanto, uma legislação que institui os Municípios com autonomia para criar seus sistemas de ensino, tal como os Estados e a União. Temos uma legislação que enfatiza a necessidade de colaboração entre

REGIME DE COLABORAÇÃO: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental

estas instâncias do Estado. Temos planos que indicam a colaboração e a gestão democrática como condições para o alcance de seus objetivos e ações. Entretanto, as instâncias do Estado desenvolvem relações por vezes muito conflituosas e de prevalência umas sobre as outras. A recentralização das decisões no governo federal não se pode acentuar, em meio a um discurso de articulação e supletividade. Assim, é preciso que a sociedade em conjunto vá, progressivamente, construindo e rearticulando entendimentos em relação ao regime de colaboração. Um regime de colaboração que promova condições operacionais e reafirme responsabilidades, ao acolher a diversidade e riqueza dos vários atores e favoreça a integração de movimentos de regulação e contra-regulação.

5. Problematização

É fundamental o pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e sistemas de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos. Ou seja, a coordenação e a cooperação federativa, fruto da organização territorial e política, caracterizada pela distribuição de responsabilidades e repartição de competências (concorrentes e comuns), bem como das políticas nacionais e da descentralização, como definido pela CF/1988, devem constituir a base do regime de colaboração e, no campo educacional, das diretrizes da União e dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) (Conae/2014, p. 16).

A ação coordenada dos entes federados é fundamental para assegurar o direito à educação de qualidade a todos os cidadãos, assim como a realização das propostas do PNE 2014 – 2024 e das expectativas expressas na Conae/2014. Apesar de grandes diferenças persistirem entre

regiões, estados, cidades e municípios, estamos frente à emergência de uma agenda nacional de educação, considerando o PNE 2014 - 2024. O regime de colaboração, entretanto, precisa ser sensível a diferenças em termos de ação equalizadora e em termos de consideração das assimetrias e condições locais. O PNE 2014 – 2024 exige a atenção de todas as forças da nação, na consideração de suas diretrizes, dentre as quais destacam-se a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais e a melhoria da qualidade de ensino.

Apresenta-se, a seguir, dados de pesquisa que demonstram o quanto ainda as instâncias do Estado brasileiro precisam aperfeiçoar suas políticas e desenvolver formas de percepção da pluralidade de cada situação.

A primeira situação refere-se à questão da infraestrutura das escolas públicas de educação básica e, a segunda, sugere que a noção de regime de colaboração é percebida de forma bastante diferenciada, entre os sistemas municipais de ensino.

O Conselho Nacional de Educação, através da Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010, estabeleceu a exigência de

um padrão mínimo de insumos, que tem como base um investimento com valor calculado a partir das despesas essenciais ao desenvolvimento dos processos e procedimentos formativos, que levem, gradualmente, a uma educação integral, dotada de qualidade social (Art. 10, inciso IV, § 2º).

Para se chegar a esta educação integral, são necessários determinados pré-requisitos e um deles, segundo o CNE, diz respeito a “condições de infraestrutura e adequados equipamentos”.

**REGIME DE COLABORAÇÃO:
cooperação e colaboração federativa e intergovernamental**

A princípio, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, ao desenvolver um sistema de Levantamento da Situação Escolar - LSE, cujos resultados permitiriam identificar a situação das escolas públicas frente a padrões mínimos de funcionamento e planejar ações de melhorias das suas condições físicas, estava demonstrando um esforço público para definir indicadores para uma educação de qualidade e para recuperar e qualificar a rede escolar. Entretanto, embora tenham ocorrido treinamentos promovidos pelo FNDE, em diferentes estados da federação, alguns municípios tenham envidado esforços para o preenchimento do LSE de todas as escolas de suas redes e a realização do LSE se colocasse como pré-requisito indispensável para a realização do segundo Plano de Ações Articuladas, sua proposta foi desativada e mesmo os municípios que atentamente tivessem preenchido o LSE não tiveram acesso aos dados que eles mesmos produziram (BORGES, 2014). Estes são exemplos que mostram a necessidade de avaliar políticas já implementadas, do ponto de vista da continuidade, da adesão dos diversos atores que compõem os contextos educacionais e de responsabilização frente ao regime de colaboração.

Discussão acerca de como as leis de sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul contempla o regime de colaboração, demonstrando que este é um tema revestido de grande complexidade, em decorrência da ampliação de atores envolvidos, para além dos tradicionalmente citados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Pesquisa recente identifica (WERLE, 2010) que a instância estadual é vista como um forte interlocutor dos municípios frente a tal regime e que outros atores despontam em termos de colaboração – outros municípios, entidades de atendimento a alunos com necessidades especiais etc. Este alargamento de atores, para além da União, DF, Estados e Municípios, entretanto, está em constante tensão frente à intensidade de demandas e à sempre

constante falta de recursos para a educação básica.

Num país tão diverso como o Brasil, em termos culturais, étnicos, econômicos e políticos, numa federação com 26 Estados e com 5.560 Municípios, é possível um regime de colaboração ou são necessárias formas diversificadas de colaboração, conforme as condições e necessidades locais? Um regime no singular, que padronize relações para o conjunto de Municípios, é viável e coerente com uma proposta de descentralização e gestão democrática? O regime de colaboração entre os entes federados tem um sentido único ou múltiplas direções, conforme a diversidade de necessidades, territórios, comunidades?

O regime de colaboração se fortalece quando uma política é brusca-mente interrompida e aos agentes nelas envolvidos não são apresentados argumentos que justifiquem sua ruptura?

Como afirmam Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003, p. 167), há, na educação brasileira, “diversas arenas superpostas, onde atores agem em favor dos seus interesses e dos seus representados”. Ocorrem processos de disputa, conflito, além de cooperação e colaboração entre as instâncias federadas, no interior de cada unidade federativa, além da participação de entidades da sociedade civil que, conforme o argumento deste estudo, são atores que também atuam no regime de colaboração.

Se a Constituição Federal e a LDB acenam em termos do regime de colaboração, como os municípios se apropriam destas recomendações?

Na elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, como exercer o regime de colaboração? Como atender às especificidades locais, regionais e responder às metas e estratégias do PNE?

Como considerar a diversidade regional e as condições e limites de cada contexto, levando em conta as metas e estratégias definidas para o decênio 2011- 2020?

Referências

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais:** transformações e desafios. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BARROSO, J. A escola pública: regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. *In:* BARROSO, J. **A escola pública:** regulação, desregulação e privatização. Porto: ASA, 2003. p.19–48.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BORGES, Jesus Rosemar. **Levantamento da situação escolar em sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul:** uma determinação política de financiamento do ensino público e/ou ferramenta de gestão? 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Unisinos, São Leopoldo, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices de Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, 23.12.1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proeja-lei9394.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2008.

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 União**, 26/06/2014. Edição Extra.

DRIGO, Leonardo Godoy. Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais? **Jus Navigandi**, Teresina, 18, n. 3620, maio 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24557>. Acesso em: 10 jul.2014.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Conferência Nacional de Educação - **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento-Referência. Brasília: MEC, 2008.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Conae 2014: Conferência Nacional de Educação**. Documento Referência. Brasília: Ministério de Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

GOMES, Cândido Alberto; CARNIELLI, Beatice Laura; GONÇALVES, Myriam Christiano Maia. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações intergovernamentais. *In*: SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar (orgs). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 169–189.

WASELFISZ, J. Sistema de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-22, 1993.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Regime de colaboração entre os entes federados: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul. **Anais...** I Congresso Ibero-Brasileiro e VI Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, Espanha/Portugal, Elvas, Portugal/ Cáceres e Mérida/Espanha, maio 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2013.

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO: por um sistema nacional^[1]

Lúcia Maria de Assis^[2]
Nelson Cardoso Amaral^[3]

1. Introdução

A avaliação da educação, no Brasil, tornou-se uma política de Estado a partir das reformas, políticas e ações educacionais, implantadas desde os anos 1990. De lá para cá, as discussões sobre os problemas educacionais brasileiros, tanto da educação básica como da educação superior, vêm sendo pautadas pela divulgação de informações produzidas pelos processos avaliativos implantados, com ênfase nos exames em larga escala, centralizados, que focam o rendimento dos estudantes e são expressos por índices, sob a forma de notas ou conceitos. Ressalte-se que, desde os anos 1970, a pós-graduação *stricto sensu* já possui um processo avaliativo, implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A educação básica é avaliada pelo Sistema

[1] Artigo revisado tendo em vista a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014. Foi publicado, originalmente, na Revista Retratos da Escola, dossiê temático “Avaliação da Educação Básica”, vol. 7, n. 12 de agosto de 2013, acesso pelo endereço eletrônico: <http://www.cnte.org.br/index.php/publicacoes/revistas/12427-leia-a-actual-edicao-da-retratos-da-escola-avaliacao-da-educacao-basica.html>.

[2] Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: <luciamariadeassis@gmail.com>.

[3] Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, a educação superior, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). São duas sistemáticas avaliativas que possuem metodologias totalmente diferenciadas, sem nenhum ponto de interconexão.

O Saeb, implantado no começo dos anos de 1990 baseava-se, inicialmente, nos resultados quantitativos de uma prova aplicada a uma amostra de estudantes, que foi alterada em 2005 e passou a ser constituída por duas vertentes: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que é um exame de larga escala aplicado em uma amostra de escolas, e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), conhecido como Prova Brasil, que é um exame de larga escala aplicado a todos os estudantes (SOUSA; LOPES, 2010, p.55). A Prova Brasil foi introduzida em 2005, como instrumento de avaliação baseado na aplicação de exames de larga escala, com o objetivo de avaliar o desempenho em Língua Portuguesa e em Matemática, de todos os estudantes matriculados nos sistemas de ensino, o que possibilitou a divulgação dos resultados do desempenho dos alunos no exame, por unidade escolar. Em 2007, foi implantado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que passou a combinar os resultados dos estudantes nos exames da Prova Brasil com as taxas de aprovação por escola – fluxo escolar. Com base nesses indicadores, passou-se a classificar as escolas e redes de ensino em uma escala numérica.

Baseando-se apenas nesses dois indicadores – Prova Brasil e fluxo escolar – o Ideb passou a significar, até com grande campanha midiática, o instrumento que indica a qualidade da educação básica brasileira, servindo ainda para a montagem de *rankings* de escolas e de estados da federação. Instalou-se, então, a política do estabelecimento de *rankings* na educação básica.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) conjuga três pilares principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes enfatiza a análise das diversas dimensões institucionais, como o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e diversos outros aspectos. Utiliza vários instrumentos, como a autoavaliação, a avaliação externa, a avaliação dos cursos de graduação, os instrumentos de informação do censo e, também, um exame de larga escala, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). A partir de sua implantação, este sistema vem sofrendo uma série de adequações, do ponto de vista do ajuste da sua metodologia de divulgação dos dados, no sentido de enfatizar e valorizar, cada vez mais, os aspectos quantitativos, com foco nos produtos, em detrimento dos dados que qualificam os processos. Este processo acabou colocando o exame, o Enade, e os índices produzidos a partir dos seus resultados, no centro dos debates, esvaziando a existência dos outros instrumentos avaliativos, presentes na definição do Sinaes.

Desta forma, adquiriram centralidade, na avaliação da educação superior, dois índices: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), que possuem o exame de larga escala, o Enade, como principal componente.

O CPC, que se refere a cada curso da instituição de educação superior (IES), tem a seguinte composição:

1. Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (NIDD), com peso de 35%, que “tem o propósito de trazer às Instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes, em relação aos resultados médios obtidos pelos concluintes das

demais Instituições, que possuem estudantes ingressantes de perfil semelhante ao seu” (BRASIL. Inep, 2013, p. 19). O NIDD é, portanto, obtido a partir dos resultados do exame de larga escala, o Enade.

2. Nota dos Concluintes no Enade (NC), com peso de 20%, que é obtido a partir dos resultados dos estudantes, no exame de larga escala, o Enade.
3. Nota de Professores Doutores (NPD), com peso de 15%, que é a fração de professores da instituição com titulação “maior ou igual ao Doutorado” (BRASIL. Inep, 2013, p. 15). Este indicador é obtido a partir das informações do Censo da Educação Superior.
4. Nota de Professores Mestres (NPM), com peso de 7,5%, que é a fração de professores da instituição com titulação “maior ou igual ao Mestrado” (BRASIL. Inep, 2013, p. 15). Este indicador também é obtido a partir do Censo da Educação Superior.
5. Nota de Professores com Regime de Dedicção Integral ou Parcial (NPR), com peso de 7,5%, que é a fração de professores da instituição “cujo regime de dedicação seja integral ou parcial” (BRASIL. Inep, 2013, p. 16). A fonte deste indicador é o Censo da Educação Superior.
6. Nota referente à Infraestrutura (NF), com peso de 7,5%, que tem, como informação para o seu cálculo a resposta, dada pelos estudantes, à seguinte questão, presente no Questionário do Estudante do Enade:

Os equipamentos e/ou materiais disponíveis nos ambientes para aulas práticas são suficientes para o número de estudantes? (Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede). E as possíveis respostas são: A) Sim, todos; B) Sim, a maior parte; C) Somente alguns; D) Nenhum. (BRASIL. Inep, 2013, p. 17).

Portanto, a infraestrutura da IES é avaliada por um único indicador, restrito à suficiência dos equipamentos e/ou materiais para atender os alunos em aulas práticas, e que reflete a visão do estudante, quando do preenchimento do questionário, presente no exame de larga escala, o Enade.

Nota referente à Organização Didático-Pedagógica (NO), com peso de 7,5%, que é a fração dos estudantes da instituição que respondeu positivamente à seguinte questão, presente no Questionário do Estudante do Enade:

Na maioria das vezes, os planos de ensino apresentados pelos professores contêm os seguintes aspectos: objetivos, metodologia de ensino e critérios de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina? E as possíveis respostas são: A) Sim, todos os aspectos; B) Sim, a maior parte dos aspectos; C) Somente alguns aspectos; D) Nenhum dos aspectos; E) Não sei responder (BRASIL. Inep, 2013, p. 18).

Pode-se concluir que a Organização Didático-Pedagógica é avaliada por um único indicador, ou seja, se o professor apresentou um plano de ensino contendo determinados aspectos. E, novamente, refletindo a visão do estudante, quando do preenchimento do Questionário do Estudante do Enade.

Verifica-se, portanto, que 70% do CPC se refere a ações vinculadas ao exame de larga escala, o Enade e 30% a dados presentes no Censo da Educação Superior.

O IGC, que se refere à IES, é composto pelo conjunto dos CPCs dos cursos de graduação oferecidos pela instituição e pelo conjunto de conceitos Capes da pós-graduação *stricto sensu* oferecida pela instituição. Há, portanto, também no IGC, uma grande presença do resultado do exame de larga escala, o Enade. Ressalte-se, ainda, que esses índices são largamente anunciados à população brasileira, servindo para a montagem de rankings de cursos e de instituições.

Analisando os indicadores que tomaram conta dos dois sistemas de avaliação, o Saeb e o Sinaes, que são o Ideb na educação básica e o CPC e IGC na educação superior, pode-se perceber o quanto eles são “frágeis” e insuficientes para indicarem qualidade educacional. A presença tão forte dos exames de larga escala, Prova Brasil e Enade, nesses indicadores, tem trazido sérias consequências para o processo educacional brasileiro, fato já sobejamente discutido e debatido em outros países (FREITAS, 2007, 2011).

Na apresentação do Documento-Referência para a Conferência Nacional de Educação de 2014, o Fórum Nacional de Educação (FNE) conclama a “todos que se preocupam com a educação, para discutir e refletir coletivamente e propor caminhos para a educação brasileira” (BRASIL. MEC, 2013, p. 10). Entendemos que este é o objetivo deste estudo/proposta e, para isto, em primeiro lugar, considerando as análises desta introdução, apresentaremos as consequências desastrosas da utilização dos exames de larga escala nos processos avaliativos brasileiros para, em seguida, discutir os subsídios para a elaboração de uma proposta de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira e, finalmente, apresentar uma proposta para este Sistema, seguindo-se as considerações finais.

2. As consequências desastrosas da utilização dos exames de larga escala nos processos avaliativos implantados no Brasil

Em que pese os grandes esforços e investimentos dos governos para a implantação destes modelos de avaliação da educação básica e superior, no decorrer das últimas duas décadas, inúmeros estudos vêm dando conta de que o propósito de indutor de qualidade da educação que estes sistemas vêm divulgando não tem logrado o êxito desejado. Colocada no centro do poder do Estado e alinhada aos princípios neoliberais, segundo Dias Sobrinho (2002), a avaliação foi colocada como instrumento fundamental nas reformas que desencadearam a descentralização e a expansão privada do sistema educacional exercendo, neste contexto, mais as funções de regulação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) do que a de subsidiar a tomada de decisões que incidissem na solução dos problemas detectados. Para este autor,

os Estados modernos não passam sem múltiplas avaliações dos seus setores, por entender que elas são instrumentos técnicos e políticos que fundamentam e legitimam as transformações que buscam operar, tanto na produção quanto na administração pública. A ideia de competitividade do país no cenário internacional, da modernização do Estado e da eficácia e eficiência na economia e na gestão, dá o sentido geral dessas avaliações. Por entender que não pode haver reformas bem instrumentadas sem avaliação, os Estados criaram, nos últimos anos, suas agências de coordenação geral dos processos e do sistema avaliativos. Por aí se vê que a avaliação é matéria de Estado e se aloja no núcleo do poder central (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 39).

Neste cenário, a avaliação deixa de ser um processo construído coletivamente, para se tornar um instrumento de medida da eficiência das insti-

tuições no atendimento às demandas do mercado, ao mesmo tempo em que visa, também, uma progressiva desresponsabilização do Estado, que acredita ter cumprido a sua função reguladora ao devolver os resultados às instituições, responsabilizando-as pelas soluções dos problemas supostamente apontados pelo seu desempenho no ranking que, como vimos, são construídos, tanto na educação básica quanto na educação superior, a partir, fundamentalmente, dos exames de larga escala.

Esta centralidade nos resultados dos exames de desempenho dos estudantes tem contribuído para desencadear efeitos perversos no interior das IES, sobretudo das privadas. Em estudo realizado por Assis (2008), constatou-se, por meio de dados obtidos junto a coordenadores de cursos de graduação de três IES, que algumas instituições vêm promovendo reformas curriculares, de modo a adequá-las aos conteúdos cobrados no Enade. Um coordenador do curso de Direito do centro universitário, ouvido na pesquisa, orientou os professores a utilizarem questões análogas às do Enade nas suas avaliações da aprendizagem e admitiu promover este tipo de debate entre os professores do curso que as coordena, seguindo orientações da diretoria da instituição. Outro coordenador do curso de Administração de uma faculdade privada, participante da mesma pesquisa, revelou ter elaborado um

programa para os alunos que iam fazer o provão, um programa de treinamento, onde eu elaborei um simulador [sic] justamente na mesma visão do exame (...); eu garanti, para a faculdade, um resultado bom. O simulador foi interessante para a faculdade porque ele auxiliou a tomar outros olhos em relação à contratação de professores, modificou planos de aula, ementas de disciplinas e reestruturação de todas as disciplinas(...). Nós identificamos conteúdos que não eram ministrados na faculdade (...), nós nos moldamos (Coordenador de Curso de Administração da Faculdade).

Os procedimentos descritos caracterizam uma verdadeira inversão no papel da avaliação e uma ameaça contundente à autonomia institucional. Para Mírian Cardoso, citada por Sguissardi (1997, p. 54-55), “a autonomia não precede nenhuma concessão para a qual se exija ou se deva exigir uma contrapartida. (...) a questão da autonomia tem de ser vista como verdadeiro fundamento da independência institucional da universidade para a busca da verdade sem restrições”.

A atitude das IES de ajustar os seus currículos aos conteúdos e ao formato das provas do Enade e de promover treinamentos dos estudantes e ou simulados das provas

caracteriza um uso indevido da avaliação, pois os exames não têm como finalidade a definição de currículos, mas a avaliação da qualidade dos conhecimentos, conteúdos e habilidades que vêm sendo ministrados nos diversos cursos de graduação em suas respectivas áreas de formação. Ao implementarem ajustes em seus currículos tendo em vista a prova realizada a cada três anos pelo Enade, as IES acabam por demonstrar fragilidade em seu projeto de formação, buscando ajustá-lo a qualquer custo somente para obter uma “boa avaliação do MEC (ASSIS, 2008, p. 144).

Outro exemplo de que as IES privadas passaram a ajustar o seu projeto de formação ao que é cobrado nos exames nacionais, com vistas a torná-las mais competitivas no mercado educacional, vem do presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), Gabriel Mario Rodrigues, que deverá comandar o Conselho Administrativo do maior grupo educacional do mundo, oriundo da fusão dos grupos Anhanguera e Kroton. Rodrigues afirmou à reportagem do iG São Paulo que

o grupo pretende implantar a partir do próximo semestre provas padronizadas que ocorram ao mesmo tempo em todas as unidades. A intenção é treinar os alunos para as avaliações do governo federal, como o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Este ano tem uma equipe criando provas de maneira que num curso de administração em todo o Brasil uma prova seja feita no mesmo dia. Aquela prova vai abranger o conteúdo dos dois semestres. Isso é uma coisa que vamos implantar depois da aprovação no Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que precisa autorizar a fusão com a Kroton). As avaliações padronizadas são tendência entre as instituições particulares. As grandes instituições, não só a Anhanguera, estão criando provas que são feitas da mesma forma que são feitas as do Enade. É o modo de fazer a pergunta. Muitas vezes o aluno não entende o teor da pergunta e tem dificuldade de responder. Não é só a Anhanguera, todas estão fazendo, mudando a maneira de questionar. Na Abmes a gente fez um seminário sobre o assunto: não adiantava ensinar o aluno, adiantava ensinar o aluno a perceber como são feitas as perguntas (RODRIGUES, 2013).

Os dois exemplos são emblemáticos, pois desvelam e revelam a total e inequívoca adequação dos cursos e das instituições de educação superior ao mercado educacional, de modo a torná-los mais lucrativos, competitivos e eficazes do ponto de vista das demandas dos setores produtivos, ficando o *marketing* institucional por conta dos resultados dos exames nacionais divulgados de maneira espetaculosa pelas diversas mídias.

De acordo com Assis (2008), a influência da dimensão “mercadológica” está fortemente presente no discurso dos coordenadores, podendo-se afirmar que já há uma espécie de “naturalização” dessa ideia nas IES, considerando que os dirigentes e parte dos docentes assumiram explicitamente que o “mercado” é o grande balizador da elaboração das suas

políticas e projetos. O seu trabalho revela um relato ilustrativo desta tendência. Ao ser estimulado a tratar das repercussões dos resultados do Enade no curso, um dos coordenadores de curso da faculdade privada assim se expressou em entrevista:

Se a nota [do Enade] é boa, a gente faz a festa, ou seja, somos uma instituição privada e não somos inocentes (...) vamos tirar proveito disto, divulgar, enfim, reforçar os pontos trabalhados e podemos ver que estamos bem no campeonato, não há muito em que mexer. Mas se a nota é baixa, então é muito ruim pois a concorrência pega prá valer. Veja, você tem dez cursos, se quatro ficam com nota mais baixa, generaliza-se entende? Aqui na instituição, desde que se divulgou os primeiros resultados do Enade não houve nenhuma reunião administrativa, nem uma sequer, em que estes dados não tenham sido parte importante da pauta, em que bons resultados são lembrados, mas os resultados ruins é que são objeto de maior preocupação, sempre no sentido de mudar, de reverter o quadro. Então uma nota ruim traz consequências ruins para a instituição (...) um dois grita mais alto do que um cinco (...) existe aquele sentimento inerente ali que se tá ruim a gente tem que virar, porque a gente sabe da selvageria do mercado, e se não houver um movimento de melhoria vai de choque com os objetivos do Enade ou do Sinaes. (Coordenador do Curso de Sistemas de Informação da Faculdade) (ASSIS, 2008, p. 146).

Por este trecho da entrevista, percebe-se uma grande valorização dos efeitos dos resultados dos cursos que podem ser usados pelas IES consideradas “concorrentes”. O coordenador refere-se, de forma indireta, ao modo como as instituições estão “abordando” os possíveis candidatos ao curso superior. Trava-se uma guerra publicitária na divulgação dos processos seletivos da maioria dessas IES.

Se na educação superior o problema da avaliação institucional tem sido relacionado com a mercantilização do ensino, contribuindo para colocar a formação universitária como mais um produto à venda no “quase” mercado educacional, pouco contribuindo para a efetiva melhora da qualidade do ensino, no que tange à educação básica, a situação não tem sido muito diferente no que se refere ao papel da avaliação como indutora de qualidade. Estudo realizado por Coelho (2008) analisou os dados do Saeb de 1995 a 2003 e constatou uma tendência ao decréscimo no desempenho dos estudantes, revelando a ausência de melhorias ao longo do período, que pode ser observado pela série histórica destes indicadores. Em Língua Portuguesa, a média de desempenho decresce respectivamente, de 188,3 para 169,4 na 4ª.série; de 256,1 para 232,0 na 8ª. série e de 298,0 para 262,3 na 3ª. série do Ensino Médio. Em Matemática há decréscimos na média de desempenho de 190,6 para 171,1 na 4ª.série, de 253,2 para 245,0 na 8ª. série e de 281,9 para 278,7 na 3ª. série do Ensino Médio.

Estes valores expressam a incapacidade dos exames de larga escala em promover mudanças qualitativas no desempenho dos estudantes e suscitam a insatisfação e a crítica quanto às políticas educacionais e à demanda de ações mais efetivas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas. Além disto, demonstram que a expansão do acesso à escolarização básica vem ocorrendo sem que seja acompanhada de ações que garantam a efetiva qualidade do ensino. Não há dúvidas de que a universalização do acesso à educação básica traria como consequência uma maior diversificação no nível de desempenho dos novos alunos, a maioria oriunda das camadas mais pobres e das regiões mais carentes do país. Como consequência,

a média do novo conjunto de estudantes é menor do que a existente antes da incorporação maciça de novos alunos. Esse efeito

precisa ser compensado com melhorias nos demais fatores que influenciam o desempenho dos alunos vinculados ao funcionamento da escola, como a qualificação de professores, a qualidade do material didático ou os métodos de ensino (SOUZA, 2006, p. 3 apud COELHO, 2008, p. 243).

Nesta mesma linha de análise, Sousa e Lopes (2010, p. 54) destacam que os exames em larga escala vêm proporcionando o estabelecimento de comparações e competitividade entre instituições educacionais e entre governos subnacionais, mobilizados pela opinião pública, “muitas vezes de forma espetacular”. Para estas autoras, o que se verificou foi a tímida capacidade, da avaliação, de induzir ações de melhoria nos baixos desempenhos dos alunos.

O reconhecimento de que o desenho de avaliação não tem ajudado a criar cenários de mudanças positivas – pois não se verifica significativa melhoria de desempenho dos estudantes, e tampouco tem mobilizado as escolas e as IES para o debate acerca de possíveis melhorias no ensino – fez com que novas iniciativas se pusessem em movimento. Algumas dessas iniciativas visam agregar consequência aos resultados das avaliações. Em 2001 os resultados do SARESP^[4] foram até utilizados para definir aprovação e reprovação dos estudantes ao final dos ciclos que organizam o Ensino Fundamental em São Paulo, gerando muita polêmica. Desautorizando as escolas e tomando para si a autoridade de aprovar ou reprovar, a SSE-SP criou um clima de animosidade em toda a comunidade escolar. Dado o impacto da medida, a SEE recuou da medida e voltou aos moldes anteriores. [...] Atualmente os

[4] O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), implantado em 1996, surgiu com o objetivo de “criar novas formas de gerir o sistema de ensino e as escolas” (SOUZA; LOPES, 2010, p. 58).

resultados do Saesp são fonte de informação para a tomada de decisão relativa à remuneração por desempenho para os profissionais da escola, que contam também a assiduidade dos profissionais e a aprovação e reprovação dos estudantes. (SOUSA; LOPES, 2010, p. 58).

A vinculação dos resultados da avaliação à oferta de premiações a escolas ou aos docentes também pode contribuir para desviar os processos avaliativos dos seus princípios formativos, emancipatórios e democráticos, com vistas ao alcance de resultados imediatos. Esta afirmação pode ser exemplificada pela matéria de capa do Jornal “O Popular”, do dia 13 de maio de 2013, de Goiânia, intitulada “Escolas expulsam alunos para melhorar sua avaliação”. A matéria, assinada pelo jornalista Vandré Abreu (2013), informa que o Conselho Tutelar recebeu, pelo menos, sete denúncias, no último mês, de estudantes que receberam transferência compulsória de escolas estaduais, por manterem baixas notas ou baixa frequência. Segundo conselheiros, pais e alunos, a justificativa das escolas é a de que as baixas notas prejudicariam as instituições no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é medido neste ano. Em ofício enviado ao Conselho Tutelar explicando os motivos das transferências, o diretor do Colégio Estadual Sebastião Alves de Sousa escreveu: “o resultado de D. B. S. foi insatisfatório e ele seria reprovado, o que é nocivo para a unidade educacional, visto que estamos no ano de medição do IDEB” (JORNAL O Popular, 13/05/2013, p. 3). Em outros casos, a transferência foi motivada pelas faltas, como é o caso de J. C. S., de 16 anos. A aluna teria passado a frequentar as aulas no noturno, após começar a trabalhar como auxiliar de costura e, devido ao trabalho, precisou faltar alguns dias de prova. A escola justificou a sua transferência com o argumento de que “por perder as provas não conseguiria ser aprovada e de que, neste caso, a presença dela na escola poderia dificultar a nota no Ideb, já que ela perdera as provas no momento

em que a escola seria avaliada”. Um terceiro relato apresenta a história de R. C. S. G., também de 16 anos, que tirou notas baixas em História e Matemática. Segundo o pai da garota,

deram a transferência para ela e nem mesmo me chamaram na escola. O que disseram é que ela seria reprovada e que não poderia ser readmitida. Fomos maltratados e minha filha ficou discriminada, se sentindo excluída. O que nos dizem é que a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) é quem determina essas transferências, que a ordem vem de cima por causa do IDEB (JORNAL O Popular, 13/05/2013, p. 3).

Estes casos demonstram que alguns graves *efeitos colaterais* parecem contribuir para que se desencadeie um inadiável debate sobre a continuidade desta política, centrada em exames de larga escala e *rankings*, que tem servido mais a interesses mercantis do que contribuído para a melhoria dos sistemas educativos, conforme mostra Freitas (2011, p. 09):

A indústria da avaliação, da tutoria, da logística de aplicação de testes, das editoras, entre outras, compõe um conglomerado de interesses que são responsáveis por formar opinião e orientar políticas públicas a partir de Movimentos, ONGs, institutos privados, indústrias educacionais, mídia e outros agentes com farto financiamento das corporações empresariais (por exemplo: Gall& Guedes, s/d). A estes, somam-se os interesses eleitorais dos políticos em postos de comandos em municípios e estados, desejosos de apresentar resultados na esfera educacional e que são presas fáceis de propostas milagrosas – alguns de boa fé, outros nem tanto.

Ainda segundo este autor, algumas questões importantes devem ser levantadas, quando se discute a utilização dos testes padronizados, pois

são eles que informam resultados que motivarão ou não a prorrogação dos “contratos de gestão” firmados entre órgãos do Estado e organizações sociais. Prefeitos e governadores são responsabilizados e dependem da comprovação do avanço das aprendizagens dos seus alunos, feito por meio dos testes. Estes testes demandam

uma complexa cadeia tecnológica que estados e municípios não têm como dominar, o que abre espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria. Se para as corporações interessa o recurso à fixação de “standards” como forma de triar a força de trabalho e monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, além do óbvio controle ideológico da educação, para a indústria educacional os objetivos são mais imediatos e referem-se à conversão da educação em mais espaço mercadológico. Estas forças, hoje falam, no Brasil, através do Movimento Todos pela Educação e através de uma gama de ONGs, Institutos e Organizações Sociais sem fins lucrativos. A estas cabe criar as condições políticas e ideológicas de implementação de práticas que demandem a cadeia tecnológica, que garantam os objetivos desta coalisão de interesses – alguns bem intencionados, outros nem tanto (FREITAS, 2011, p. 11).

Mercantilização, padronização, terceirização, responsabilização são os conceitos que vêm compondo o cenário das avaliações promovidas por exames em larga escala hoje, no Brasil, seguindo a mesma lógica de tantos outros países que aderiram ou que se submeteram à lógica concorrencial das políticas de cunho neoliberal (FREITAS, 2007, 2011). Diante deste cenário pouco otimista em relação aos rumos tomados pelas políticas educacionais de cunho avaliativo/regulatório, apresentamos, neste estudo, uma proposta para a constituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação, que tenha os mesmos princípios e estrutura processual para todos os níveis, as etapas e as modalidades educacionais.

3. Subsídios para a elaboração de uma proposta de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira

Iniciamos este tópico apresentando, de maneira sucinta, como o novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº13005/2014, trata as questões relativas à busca pela melhoria da qualidade da educação e o lugar de destaque que atribui aos resultados dos exames nacionais, divulgados por meio dos índices de desempenho dos estudantes. Desta maneira, o Plano contraria alguns dos princípios estabelecidos pelo Fórum Nacional de Educação e documentos elaborados pelas conferências municipais e estaduais, que culminaram com o Documento Referência para a Conae de 2014. A proposta esboçada neste estudo baseia-se, portanto, nos documentos resultantes da mobilização do FNE. Acreditamos na importância de divulgar o novo PNE e defender a sua execução naquilo que representa, de fato, os anseios do coletivo que se mobilizou nos fóruns de debates em todo o Brasil. Mas não podemos prescindir da crítica aos pontos que foram introduzidos na Lei, na perspectiva da manutenção da lógica excludente e meritocrática, na qual se fundamenta a política pautada, predominantemente, em resultados de provas nacionais padronizadas. Portanto, este é um ponto que precisaria ser alterado nos futuros Planos Nacionais de Educação, se pretendemos ser coerentes com uma educação de fato inclusiva, emancipatória e pautada em princípios e em políticas socialmente referenciadas.

A Avaliação no novo Plano Nacional de Educação

O Art. 11 no PNE, Lei nº 13.005/2014, prevê a criação de um

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas para este nível de ensino.

Este sistema deverá produzir indicadores a cada dois anos e está organizado em dois grupos: *de rendimento escolar*, a ser apurado mediante a aplicação de exames nacionais e de avaliação institucional e *outros indicadores* baseados em dados relativos ao perfil dos alunos e dos profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, processos de gestão e outros considerados “relevantes” (§ 1º, incisos I e II). Ainda no Art. 11 nos parágrafos seguintes a lei estabelece que estes indicadores serão baseados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, orientando sobre as responsabilidades da união quanto à ampla divulgação dos índices, bem como a importância do estabelecimento de cooperação com os entes federados, quando estes possuírem sistemas próprios de avaliação. É importante ressaltar que o texto da Lei não faz referência à avaliação da Educação Superior.

No anexo do documento, denominado Metas e Estratégias, a avaliação ganha especial destaque na Meta número 7, que trata da “qualidade da educação básica”. O texto desta meta traduz uma concepção *meritocrática e quantitativista* de qualidade pautada, predominantemente, em resultados de provas padronizadas de desempenho dos estudantes, conforme se pode ler no texto transcrito abaixo.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem

de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: anos iniciais do ensino fundamental: 2015: 5,2; 2017 5,5; 2019: 5,7; 2021: 6,0 – anos finais do ensino fundamental: 2015: 4,7; 2017: 5,0; 2019: 5,2; 2021: 5,5 – ensino médio: 2015: 4,3; 2017: 4,7; 2019: 5,0; 2021: 5,2.

Esta meta possui 36 estratégias; destas, oito fazem referência ou apoiam-se nos indicadores extraídos dos resultados dos exames nacionais e cinco fazem referência ou apoiam-se em indicadores resultantes da avaliação institucional e/ou autoavaliação.

Em contraponto à centralidade dos resultados dos índices, destacamos quatro estratégias que tratam/contemplam os *indicadores não mensuráveis*, que influenciam na qualidade educacional: a de número 7.3 propõe a “construção de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional”, com base no perfil dos estudantes e do corpo de profissionais da educação, na infraestrutura, nos recursos pedagógicos disponíveis, na gestão escolar e em outros indicadores relevantes, de acordo com a modalidade de ensino oferecido pela escola. A estratégia 7.4 propõe “induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica”, utilizando-se de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando a elaboração do planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática. A estratégia 7.5 propõe “formalizar e executar planos de ações articuladas, dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços de apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar”.

A estratégia de número 7.10 também ganha destaque, porque propõe “contextualizar” os resultados do IDEB, “com relação aos indicadores sociais relevantes, como o nível socioeconômico das famílias dos alunos e alunas, a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação”.

Já a avaliação da qualidade da educação superior é contemplada em algumas estratégias da Meta de número 13: “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% sendo, do total, no mínimo 35% de doutores”. Observa-se que o texto relaciona a melhoria da qualidade da educação superior à qualificação do corpo docente. As demais estratégias desta Meta contemplam outros indicadores de qualidade, dentre eles, a avaliação de desempenho dos estudantes o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. A Meta 13.2 trata do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Na Meta 13.1 está prevista a autoavaliação institucional, por meio das Comissões Próprias de Avaliação – CPA. A Meta 13.8 também faz referência ao Enade, quando estabelece metas para a melhoria dos resultados dos exames dos estudantes, no prazo de vigência do PNE, que deverá chegar, no último ano de vigência do Plano, com 75% de estudantes com resultados considerados positivos nestes exames em cada área de formação profissional.

Além do Enade, outro exame aparece, na estratégia de número 13.4, para

promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes, integrando-os às demais

demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias e conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos, combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência.

É necessário destacar que a proposta de criação deste exame vem sendo objeto de discussão nos vários fóruns e associações, que congregam os profissionais da educação como Anped, Endipe, Forumdir e Cedes que, reiteradas vezes, posicionaram-se contrários à sua implementação, sob o argumento de que se constituiria em mais um mecanismo regulatório, com pouco ou nenhum potencial indutor da qualidade dos processos educativos.

Outra estratégia controversa é a de número 19.8 que trata da gestão democrática da educação. Esta Meta prevê o desenvolvimento de “programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como, a realização de uma prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão”.

Analisando-se o novo PNE, no que diz respeito ao tema “qualidade da educação”, observa-se uma destacada vinculação entre a promoção da melhoria da qualidade da educação, do ensino e do desempenho dos estudantes à realização de provas em larga escala, cujos resultados são considerados, para efeito de definição de mudanças e tomada de decisões, tanto no âmbito macro, das políticas educacionais, quanto no micro, no interior das escolas e das salas de aula.

O trabalho que ora apresentamos, entretanto, apresenta a exposição de uma proposta de avaliação institucional, sem o uso obrigatório de resul-

tados de provas ou exames nacionais em grande escala. Trata-se de uma proposta que visa mobilizar uma discussão na contramão do instituído, mas que contempla uma grande parte de pesquisadores e educadores que vêm fazendo resistência histórica à pedagogia do exame na educação brasileira, conforme exposto no desenvolvimento deste estudo.

Fundamentos de uma proposta de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira

A proposta de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira, que apresentaremos mais adiante, estrutura-se em pilares estabelecidos no Documento Referência da Conae 2014, elaborado pelo FNE. Em primeiro lugar, o FNE afirma que é preciso estabelecer as “bases para a criação e consolidação do Sistema Nacional de Educação” (BRASIL. MEC, 2013, p. 10). Cremos que um Sistema Nacional de Educação (SNE) exigiria, também, uma sistemática de avaliação que trouxesse em sua metodologia e que, considerando as especificidades dos níveis, das etapas e das modalidades da educação, tivesse os mesmos princípios e estrutura processual.

Em atenção ao estabelecido na Conae realizada em 2010, num Sistema Nacional de Educação, as políticas educacionais seriam implementadas e concebidas “de forma articulada entre os sistemas de ensino”, promovendo a “efetivação de uma avaliação educacional emancipatória para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos” (BRASIL. MEC, 2013, p. 16). Desta forma, um Sistema Nacional de Avaliação da Educação deveria considerar diversos *indicadores*, quantificáveis e não quantificáveis, associados aos níveis, às etapas e às modalidades da educação, para que esta complexidade do processo educacional pudesse ser apreendida.

Ao tratar da temática “O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação”, o FNE propõe, como uma das estratégias, a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a consolidação do “Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior e Pós-Graduação”, na perspectiva da “melhoria da aprendizagem, dos processos formativos e de gestão, respeitando a singularidade e as especificidades das modalidades, dos públicos e de cada região”(BRASIL. MEC, 2013,p. 24). Seria preciso, portanto, estruturar dois subsistemas de avaliação, um para a educação básica e outro para a educação superior, para que fosse possível tratar as especificidades destes dois níveis educacionais sem, entretanto, deixar de considerar a existência de um núcleo metodológico comum, que permitisse comparar *indicadores* locais, regionais e nacionais.

Na temática “Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem” é afirmado, em sua apresentação, que

faz-se necessário assegurar processos de regulação, avaliação e supervisão da educação básica, em todas as etapas e modalidades, e dos cursos, programas e instituições superiores e tecnológicos, como garantia de que a formação será fator efetivo e decisivo no exercício da cidadania, na inserção no mundo do trabalho e na melhoria da qualidade de vida e ampliação da renda (BRASIL, MEC, 2013,p. 53).

Além disto, o FNE afirma que

A definição de qualidade da educação deve considerar as dimensões extraescolares. Elas dizem respeito às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Estudos e pesquisas mostram que essas dimensões afetam sobremaneira os processos educativos e os

resultados escolares e não podem ser desprezadas se queremos produzir uma educação de qualidade para todos (BRASIL, MEC, 2013, p. 53-54).

Assim, um Sistema Nacional de Avaliação de Educação deveria estabelecer *dimensões e indicadores* que extrapolassem a escola/instituição e considerassem o ambiente social, político, cultural e econômico em que a escola/instituição está inserida.

O FNE, analisando a necessidade de se garantir uma educação com qualidade e utilizando indicadores que extrapolem os resultados, afirma:

É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional (BRASIL, MEC, 2013, p. 53).

E acrescenta que

Por isso, uma política nacional de avaliação, voltada para a qualidade da educação, para a democratização do acesso, da permanência, da participação e da aprendizagem, deve ser entendida como processo contínuo que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, como expressão do SNE, e não para o mero “ranqueamento” e classificação das escolas e instituições educativas – tanto as públicas, quanto as privadas (BRASIL, MEC, 2013, p. 54).

Para garantir um processo que atenda a essas considerações, apresentadas pelo FNE, há que se considerar, em um Sistema Nacional de Avaliação da Educação, que não contenha nenhum componente de exame de larga escala, pois a presença deste componente, além de induzir automaticamente ao “ranqueamento”, distorce desastrosamente o processo

avaliativo, como já analisamos.

A afirmação do FNE de que

a avaliação deve considerar não só o rendimento escolar como “produto” da prática social, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o ou tempo diário de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes; e o número de estudantes por professor/professora, na educação em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública e privada (BRASIL, MEC, 2013, p. 54).

já fornece pistas de possíveis *dimensões* e *indicadores* a serem considerados, num Sistema Nacional de Avaliação da Educação, “ingredientes” fundamentais da proposta que apresentamos a seguir.

4. A proposta de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira

Para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação, seria de fundamental importância que o país implantasse, também, um Sistema Nacional de Avaliação da Educação (Sinave), que estabelecesse a mesma estrutura avaliativa, desde a educação infantil até a educação superior.

Falamos em mesma estrutura avaliativa, pois cada nível, etapa e modalidade educacional possui as suas finalidades e especificidades próprias e que precisam ser tratadas de forma diferenciada e adequada.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB), com alterações que foram realizadas ao longo do tempo, estabeleceu, em seu artigo 21, que a educação brasileira compõe-se de dois níveis: “I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II - educação superior” (BRASIL, 1996).

A educação infantil tem por “finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, art. 29).

O ensino fundamental tem a duração de nove anos e terá como objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II – a tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III – o desenvolvimento da compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV – o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (BRASIL, 1996, art. 32).

O ensino médio é a etapa que finaliza a educação básica e terá como finalidades:

I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (BRASIL, 1996, art.35).

O ensino médio, “atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas” (BRASIL, 1996, art. 36-A). Esta educação, chamada de profissional técnica de nível médio, será desenvolvida nas seguintes formas: “I - articulada com o ensino médio; II - subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio” (BRASIL, 1996, art. 36-B).

A LDB prevê, na educação básica, a possibilidade do oferecimento da educação de jovens e adultos (EJA), destinada àqueles “que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.” (BRASIL, 1996, art. 37).

Além disto, o “aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto,

contará com a possibilidade de acesso à educação profissional” (Parágrafo Único do artigo 39 da LDB) que, integrada à educação, “ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva” (BRASIL, 1996, art. 39, Parágrafo Único).

A educação superior tem por finalidade:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimentos, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VI – promover a extensão, aberta à participação da população,

visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição (BRASIL, 1996, art. 43).

Para todos os níveis e as etapas, entende-se por educação especial “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (BRASIL, 1996, art. 58).

Em função das finalidades/objetivos de cada nível, etapa e modalidade, seriam estabelecidas dimensões e indicadores que explicitassem a existência de qualidade em cada um dos níveis, etapas e modalidades educacionais. Este trabalho seria realizado por uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação (Conave), que realizaria suas funções em duas câmaras: a Câmara de Avaliação da Educação Básica (Caeb) e a Câmara de Avaliação da Educação Superior (Caes).

Os *indicadores* – sempre explicitando a existência de qualidade – seriam estabelecidos para cada nível, etapa e modalidade e seriam classificados em quantificáveis e não quantificáveis, quando pudessem ser expressos por um número, se quantificáveis, ou por SIM ou NÃO, quando não quantificáveis. Por exemplo, o percentual de doutores no quadro de professores da educação superior seria um indicador quantificável e a existência de brinquedoteca na escola de educação infantil seria um indicador não quantificável.

Deve-se lembrar que já existem diversos estudos que tratam da utilização de *indicadores* em processos avaliativos da qualidade da educação^[5].

Estabelecido o conjunto de *indicadores*, um para cada nível, etapa e modalidade, o Inep, por meio dos Censos da Educação Básica e da Educação Superior e de um Questionário a ser preenchido pela Escola/Instituição, seria o organismo responsável pela obtenção das informações que propiciariam a constituição dos *indicadores* estabelecidos pela Conave.

Em cada escola da educação básica e em cada instituição de educação superior seria constituída uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), que possuiria diversas funções no processo avaliativo do Sinave – que explicitaremos ao longo deste estudo –, dentre elas, a de validar as informações da escola/instituição, encaminhadas ao Inep como resposta ao Questionário e ao Censo.

[5] a) Indicadores de Qualidade na Educação – 3a. Edição Ampliada, estudo coordenado pela Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep e SEB/MEC, que “foi elaborado para ser usado por escolas de ensino fundamental. Entretanto, também pode ser usado por escolas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, desde que seja feita uma adequação dos indicadores e perguntas conforme as necessidades específicas desses níveis de ensino” (AÇÃO EDUCATIVA *et al.*, 2007, p.7). b) Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, estudo coordenado pela Secretaria de Educação Básica do MEC, Ação Educativa, Fundação Orsa, Undime e Unicef, que “pretende contribuir com as instituições de educação infantil no sentido de que encontrem seu próprio caminho, na direção de práticas educativas que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática” (BRASIL. SEB/MEC, 2009, p.9). c) Indicadores em Nível de Sistema, para Avaliar o Desenvolvimento e a Qualidade da Educação Superior Brasileira, que “propõe um sistema de indicadores para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira em nível de sistema.” (BERTOLIN, 2007, p. 309).

De posse dos dados dos censos, o Inep elaboraria, por escola da educação básica, e por instituição de educação superior, o conjunto de indicadores daquela escola/instituição, referenciando-o ao valor daquele indicador apurado no contexto municipal, estadual, regional e nacional, dependendo se a escola/instituição é municipal, estadual ou federal. Para os indicadores quantificáveis, seriam divulgados o valor da escola e os valores médios municipais, estaduais, regionais e nacionais. No caso dos *indicadores* não-quantificáveis, que seriam expressos por SIM ou NÃO, o Inep divulgaria o percentual de indicadores SIM da escola/instituição, para cada nível, etapa e modalidade que a escola/instituição oferecer e os valores médios dos percentuais dos indicadores SIM apurados nos contextos municipal, estadual, regional e nacional.

O Quadro 1 ilustra a forma em que escola/instituição receberia as informações relativas aos indicadores e, também, neste mesmo formato, seria dada publicidade dos resultados do processo avaliativo aos diversos meios de comunicação.

Quadro 1 – SINAVE: Indicadores da Escola/Instituição					
Indicador	Valor da Escola Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
Educação Infantil					
Indicador 1					
(...)					
Ensino Fundamental					

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO: por um sistema nacional

Quadro 1 – SINAVE: Indicadores da Escola/Instituição					
Indicador	Valor da Escola Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
Indicador 1					
(...)					
Ensino Médio					
Indicador 1					
(...)					
Educação Profissional					
Indicador 1					
(...)					
Educação Especial					
Indicador 1					
(...)					
Educação de Jovens e Adultos					
Indicador 1					

Quadro 1 – SINAVE: Indicadores da Escola/Instituição					
Indicador	Valor da Escola Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
(...)					
Educação Superior					
Indicador 1	Valor Médio da Instituição:				
Faculdade	Média Municipal:				
	Média Estadual:				
	Média Regional:				
	Média Nacional:				
Centro Universitário	Média Municipal:				
	Média Estadual:				
	Média Regional:				
	Média Nacional:				
Institutos Federais	Média Municipal:				
	Média Estadual:				
	Média Regional:				
	Média Nacional:				

Quadro 1 – SINAVE: Indicadores da Escola/Instituição					
Indicador	Valor da Escola Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
Centro Federal de Educação Tecnológica		Média Municipal:			
		Média Estadual:			
		Média Regional:			
		Média Nacional:			
Universidade		Média Municipal:			
		Média Estadual:			
		Média Regional:			
		Média Nacional:			

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

Os indicadores estabelecidos para a educação superior seriam os mesmos, independentemente da categoria administrativa da instituição; entretanto, a divulgação, como especificado no Quadro 1, seria separada, para que a instituição pudesse se “ver” no contexto das instituições de mesma categoria administrativa da IES em análise e, também, em comparação com os indicadores médios de outras categorias administrativas.

De posse do seu quadro cada escola/instituição, por meio da CPA, promoveria um processo de autoavaliação em que, além de analisar, debater/discutir a sua situação frente às médias municipais, estaduais, regionais e nacional pudesse, também, analisar outras *dimensões* e *indicadores* que o conjunto de *dimensões* e *indicadores* estabelecidos no SINAVE não conseguisse captar. As instituições de educação superior

realizariam, ainda, um processo de autoavaliação, conforme está estabelecido na legislação em vigor (BRASIL, 2004). No final deste processo, a CPA discutiria ações que precisariam ser implementadas, para que os seus indicadores pudessem ser melhorados – e que representaria uma elevação da qualidade da escola/instituição. Como resultado deste trabalho, a CPA poderia encaminhar à Conave proposta de alteração ou de acréscimo de *indicadores* a serem utilizados e elaborados, a partir dos censos educacionais e do questionário a ser respondido pela escola/instituição.

O Inep elaboraria, ainda, para cada nível, etapa e modalidade, quadros resumos, equivalentes ao Quadro 1 e outros, aglutinando, para cada indicador, as informações por município, microrregiões e macrorregiões estaduais, para que os dirigentes municipais, estaduais e federais pudessem efetivar planejamentos, programas e ações que permitissem a diminuição das desigualdades presentes no país, sempre elevando a qualidade da educação. A Secretaria de Educação Básica e a Secretaria de Educação Superior do MEC, de posse dos quadros nacionais elaborados pelo Inep, seriam os organismos responsáveis por implementar programas e promover ações, em âmbito nacional, que promovessem esta diminuição das desigualdades e elevação da qualidade da educação.

Considerando as especificidades da educação superior no que se refere ao sistema federal de ensino que “compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação” (BRASIL, 1996, art. 16) e, também, a necessidade de autorização, reconhecimento/renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento/recredenciamento de instituições (BRASIL, 1996, art. 4), seria preciso, então, a partir deste ponto, realizar uma separação do núcleo metodológico único, estabelecido até aqui.

Desta forma, seriam constituídos dois subsistemas de avaliação: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Este subsistema seria aquele da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, a Lei do Sinaes, que sofreria alterações para conter os princípios e as diretrizes do Sinave.

O subsistema Sinaeb seria operacionalizado conforme o procedimento estabelecido até aqui e o subsistema Sinaes seria operacionalizado acrescentando, aos procedimentos estabelecidos até aqui, as avaliações externas de cursos e de instituições que, além de fazerem parte dos processos avaliativos do Sinave, são procedimentos necessários à autorização, ao reconhecimento/renovação de reconhecimento e ao credenciamento/recredenciamento de instituições. As avaliações seriam promovidas por comissões de avaliação, constituídas por pares, como estabelecido na legislação em vigor (BRASIL, 2004).

A Conave estabeleceria, a partir de estudos realizados pela Caes, procedimentos diferenciados em relação às avaliações externas, para faculdade, centro universitário, instituto federal, centro federal de educação tecnológica ou universidade. Isto se faz necessário pelo fato de as universidades possuírem autonomia, pela Constituição Federal de 1988, os centros universitários possuírem prerrogativas de autonomia (BRASIL, 2006) e os institutos federais, “para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior (...)” (BRASIL, 2008) se equipararem às universidades federais.

Desta forma, poderia ser estabelecido que, no interstício entre os procedimentos de credenciamento e recredenciamento, as universidades, centros universitários e institutos federais, os procedimentos do Sinave se restringiriam à divulgação do Quadro 1 e às ações promovidas

pela CPA – que inclui o procedimento de autoavaliação. Além disto, a Conave definiria condições a serem alcançadas no conjunto de *indicadores* institucionais, de modo que, atingido um determinado patamar, superior a uma referência, a IES poderia receber comissões externas para os processos avaliativos dos cursos e da própria instituição, em intervalos maiores de tempo que aqueles estabelecidos na legislação em vigor.

Este seria, portanto, um Sistema Nacional de Avaliação da Educação que atenderia às premissas estabelecidas pelo FNE, como mostramos anteriormente.

5. Considerações Finais

Uma das mais importantes características das políticas públicas é, sem dúvida, a sua vinculação e pertinência ao tempo histórico presente e às demandas da sociedade sendo, portanto, instituídas e instituintes. Instituídas, quando são transformadas em leis e regulamentadas, de modo a oferecer as diretrizes para o funcionamento da sociedade sendo, portanto, regra de conduta e referência para a defesa dos interesses do bem comum e do respeito à “coisa pública”. Instituintes, na medida em que o próprio movimento histórico e as novas demandas dos diversos setores da sociedade se modificam alterando, também, as necessidades e o perfil das instituições. É neste contexto que este trabalho se inscreve, em um momento histórico de intensos debates acerca das políticas públicas educacionais, em especial no que se refere à avaliação da qualidade do ensino que vem sendo oferecido, nos diversos níveis, etapas e modalidades da educação brasileira.

Não nos resta mais nenhuma dúvida da necessária e urgente mudança no modo como esta política vem se materializando, no campo da avaliação da educação, o que pode ser amplamente constatado por inúmeros

estudos e pesquisas, algumas mencionadas no desenvolvimento deste estudo. Sabemos, também, que toda mudança de paradigma é sempre realizada em processo, por meio de debates que precisam envolver inúmeros sujeitos implicados, direta ou indiretamente, nestas mudanças. Portanto, o que fazemos neste estudo é oferecer uma contribuição a mais para o debate, que já está em curso no meio acadêmico, uma vez que os problemas que aqui apresentamos, decorrentes dos usos dos resultados dos exames de larga escala, já vêm sendo publicados e debatidos há mais de uma década. Entretanto, o que se observa, no plano da proposição e da materialização das políticas de avaliação é, cada vez mais, a valorização dos resultados, captados por meio de provas padronizadas, e o acirramento das disputas, pelas instituições, para ocuparem o topo do *ranking* por elas produzido, exatamente no sentido oposto ao que uma parte expressiva dos estudiosos da avaliação vem publicando e “denunciando”, em inúmeros eventos científicos que abordam os diversos temas educacionais, dentre os quais pode-se citar: ANPED, Anpae, ENDIPE, FORUNDIR, CEDES. Neste sentido, o novo PNE reforça e reafirma os indicadores educacionais baseados em resultados de exames nacionais, na exposição das suas metas e estratégias para a melhoria da qualidade da educação, em que pesem todas as críticas recorrentes acerca da fragilidade e insuficiência destes dados. Além disto, há que se considerar o alto custo financeiro de um sistema de avaliação que aplica exames de larga escala censitariamente.

Por fim, que possamos prosseguir no debate deste importante campo educacional, alargando a rede de educadores que se interessam pelo assunto, de modo a contribuir para que as novas demandas históricas do tempo presente sejam contempladas, na concepção e na prática, de processos avaliativos que pretendam contribuir para elevar a *qualidade* da educação no Brasil.

Referências

ABREU, Vandr . Escolas expulsam alunos para melhorar sua avalia o: ideb motivaria transfer ncias. **O Popular**, Goi nia, 13 mai. 2013, p. 3.

A A O EDUCATIVA, Unicef, PNUD, Inep e SEB/MEC. **Indicadores da Qualidade na Educa o**. 3. ed. Ampliada. S o Paulo, janeiro de 2007. Dispon vel em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/IQE2007.pdf>> Acesso em: 5 mai. 2013.

ASSIS, L cia Maria de. **Avalia o institucional e pr tica docente na educa o superior**: tens es, media es e impactos. 2008. 249 f. Tese (Doutorado em Educa o) – Faculdade de Educa o, Universidade Federal de Goi s, Goi s, 2008.

BERTOLIN, J lio C. G. Indicadores em N vel de Sistema para Avaliar o Desenvolvimento e a Qualidade da Educa o Superior Brasileira. **Avalia o – Revista de Avalia o da educa o Superior**.2007. Dispon vel em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n2/a07v12n2.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2013.

BRASIL. **Constitui o da Rep blica Federativa do Brasil**. Bras lia: Senado Federal, 1988. Dispon vel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 14 mai. 2007.

BRASIL. **DECRETO n  5.773**, de 9 de maio de 2006. Altera dispositivos dos Decretos n  5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educa o nacional e 5.773, de 9 de maio de 2006, que disp e sobre o exerc cio das fun es de regula o, supervis o e avalia o de institui es de educa o superior e cursos superiores de gradua o e sequenciais, no sistema federal de ensino. Bras lia, DF, 2006.

BRASIL. Inep. **Manual dos Indicadores de Qualidade 2011**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior_edu_superior_2011.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013.

BRASIL. LDB Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Lei nº11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. MEC. Conae 2014 – **O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação**. Disponível em:<http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013.

BRASIL. SEB/MEC. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília, 2009. Disponível em:<http://www.portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_educ_infantil.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2013.

COELHO, Maria Inez Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. *In*: FREITAS, Luis Carlos de (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

FREITAS, Luis Carlos de. Eliminação Adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**. Campinas/SP, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 22 mai. 2013.

FREITAS, Luis Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? *In*: III Seminário de Educação Brasileira e Simpósio PNE: Diretrizes para Avaliação e Regulação da Educação Nacional. São Paulo; **CEDES**, fev. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/l Luiz_freitas.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2013.

RODRIGUES, Cinthia. Governo representa 40% da renda de maior grupo educacional do mundo. **iG**, São Paulo, 15 mai. 2013. p. 2. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educa%7Cao/2013-05-15/governo-representa-40-da-renda-de-maior-grupo-educacional-do-mundo.html>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

SGUISSARDI, Valdemar. **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação Superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

SOUSA, Sandra Zákia; LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 46, p. 53-59, jan./2010.

Sobre os Autores

Carlos Roberto Jamil Cury

Possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira (1971), mestrado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977) e doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC/SP (1979). Fez seu pós-doutorado, em 1994, junto à Faculdade de Direito do Largo S.Francisco- USP. A seguir, agora junto à Université de Paris (René Descartes, em 1995, continuou seus estudos pós-doutorais. Entre 1998-1999 fez outros estudos de pós-doutorado na École des Hauts Études en Sciences Sociales, EHESS, França. Em 2011 fez um estágio posdoutoral na UFRJ. É professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da UFMG da qual é professor emérito. Também foi pro-reitor adjunto de pesquisa desta universidade. É professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais atuando na Graduação e Pós-Graduação (mestrado e doutorado). Foi membro do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais. Entre 1996 e 2004 foi membro do Conselho Nacional de Educação(CNE) na Câmara de Educação Básica (CEB) da qual foi seu presidente por duas vezes. Foi Presidente da Capes em 2003 e membro do CTC da Educação Básica (2009-2011) da Capes. Foi membro da Comissão de Educação da SBPC e membro atual do seu Conselho Nacional . Foi também membro da Câmara de Ciências Humanas da FAPEMIG. É membro do Conselho Superior da Capes. Tem experiência na área de Direito à Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: lei de diretrizes e bases, política educacional, legislação educacional e educação de jovens e adultos. É professor há 50 anos e pesquisador 1A do CNPq.

Edson Francisco de Andrade

Graduado em Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação Pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É professor do Departamento de Ad-

ministração Escolar e Planejamento Educacional (DAEPE/UFPE), exercendo a chefia deste departamento no biênio 2014-2015. É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. Diretor estadual (Biênio 2015-2016) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae/PE) e membro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Tem formação e experiência de pesquisa na área de Política Educacional, com ênfase nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas, projetos e programas educacionais, atuando principalmente nas seguintes áreas: globalização, descentralização de políticas educacionais, poder local, educação superior (gestão, expansão, avaliação e autonomia), Estado, federalismo e regime de colaboração na gestão da educação. Sua pesquisa atual busca analisar os processos de descentralização e democratização da gestão da educação, bem como de expansão e diversificação do sistema de educação superior, tendo em vista a análise das características e dimensões que levaram a transição do sistema de elite para o sistema de educação superior de massa no Brasil. Integra a Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. É membro/vice-líder do Grupo de Pesquisa Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas, Educação e Sociedade (Lappes).

Flávia Obino Corrêa Werle

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1969), mestrado em Administração de Sistemas Educacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1976), doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1993), pós-doutorado pela Universidade do Minho, Portugal (2003). É professor titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação, orientadora de doutorado e exercendo a coordenação do Mestrado Profissional em Gestão Educacional. É bolsista produtividade 1A do CNPq, CA Educação. É membro efetivo da Sociedade Brasileira de História da Educação e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Compõe o Comitê Assessor da Área de Educação e Psicologia da FAPERGS como coordenador substituto designada para o período 07/2015 a 07/2017. Participou do Comitê Educação da Capes como coordenadora das atividades de avaliação de livros no triênio 2010-2012, participante de avaliações trienais, APCN, recursos. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: administração e gestão educacional, história da educação, história das instituições escolares, política e avaliação educacional.

Janete Maria Lins de Azevedo

Possui graduação (Bacharelato e Licenciatura) em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Pernambuco, títulos obtidos respectivamente nos anos de 1973 e 1975. É mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1981) e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994). Realizou estágio de Pós-doutoramento na Universidade de Paris 8, junto ao grupo de pesquisa ECOLE, no período abril de 2002 a março de 2003. Foi editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (2012/2015) e integrou o comitê editorial da Revista Brasileira de Educação. Integrou o conselho editorial de um conjunto de periódicos científicos, entre os quais: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Educação e Realidade, Retratos da Escola, Revista do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Júlio de Mesquita IPP-Mar, Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa. Coordenou o Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional GT 05 da ANPEd (1991/1994) e integrou, como secretária adjunta, a diretoria dessa mesma Associação no período 1997/1999, tendo, ainda, participado do seu comitê científico por duas gestões. Foi Diretora de Avaliação e Programas da Anpae no biênio 1998-2000 e integrante da comissão de avaliação da Capes para a área de Educação (1998/1999 e 2002/2003). Coordenou o Programa de Pós-graduação em Educação da UFPE (1996/99 -2000/001). Atualmente é professora titular da Universidade Federal de Pernambuco, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (campus do Recife e do Agreste) e

ao curso de Pedagogia (campus do Recife) e líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas da Educação. Integra as seguintes redes de pesquisadores: Rede de Cooperação Científico-Acadêmica de Educação Superior (REDE CAES) e Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional e Sociologia da Educação atuando, através de estudos, pesquisas, ensino e extensão, principalmente, nos seguintes temas: educação municipal, educação básica, descentralização de políticas de educação, Estado e política educacional; gestão da educação e da escola, poder local e democratização dos processos educativos e movimentos sociais, configuração do campo de estudos sobre as políticas educacionais no Brasil.

Lucia Maria de Assis

Possui graduação em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1984), mestrado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (2001) e doutorado em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2008). É pós-doutoranda na Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de Goiás, ex-coordenadora do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da mesma universidade, ex-coordenadora do Núcleo de Estudos, Documentação, Educação, Sociedade e Cultura (Nedesc) no período de 2011-2013. É diretora da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae-Seção Goiás) nos biênios 2011-2012 e 2013-2014. Delegada eleita para representar a Anpae na Conferência Nacional de Educação (Conae-2014). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Avaliação Educacional, Políticas de Formação, Políticas Educacionais e Docência na Educação Superior.

Luiz Fernandes Dourado

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997) e Professor Titular e Emérito da UFG, com Pós-doutorado em Paris/França na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS,2010), graduação e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (1983), Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás (1990). Atualmente é Membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, Membro do Conselho Superior da Capes, Membro do Conselho Técnico Científico da Capes - ed. Básica, membro do Fórum Nacional de Educação, membro do Conselho editorial da Revista Retratos da Escola/CNTE/Esforce, membro do conselho editorial da Revista Educação e Sociedade (cedes), Revista Horizonte Latino Americano do Mercosul e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Membro do Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil (GEA/FLACSO). Ex Diretor da Secretaria de Educação Básica do MEC, Ex Coordenador Geral de Estatísticas Especiais do Inep, Ex-Secretário Adjunto da ANPEd, Ex Diretor de Pesquisa da Anpae. Ex Editor da Revista Retratos da Escola/CNTE/Esforce (2007/2014). Tem experiência na área de Educação e sociologia da educação com ênfase em política educacional, envolvendo estudos sobre avaliação, gestão e regulação da educação básica e educação superior. É Pesquisador do CNPq desde 2001.

Nelson Cardoso do Amaral

Possui mestrado em Física pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1981) e doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (2002). Atualmente é professor associado II, aposentado, da Universidade Federal de Goiás. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: autonomia; gestão; financiamento e avaliação institucional

ISBN 978-85-60917-49-5



9 788560 917495



UFPE

anpae

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA