O PACTO FEDERATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Isleide Barbosa Silva
Universidade de Brasília (UnB), Brasil
isleide.silva@mec.gov.br

RESUMO

Problemas em torno das desigualdades na oferta e qualidade da educação no Brasil refletem desarticulação e condições de gestão entre os sistemas de ensino. A alternativa para superar os entraves à efetivação desse direito social seria a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), que articule e integre os sistemas de ensino. Com o objetivo de compreender a cooperação federativa para a construção do SNE, analisou-se a lógica de organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso. Sem esgotar a discussão, os elementos encontrados reiteram a importância das relações interfederativas na efetivação de políticas públicas, e do pacto federativo como condição para a efetivação do direito à educação.

Palavras chave: Educação. Pacto Federativo. Sistema Nacional de Educação.

Introdução

Os problemas em torno das desigualdades na oferta e na qualidade da educação no Brasil refletem desarticulação e condições de gestão entre os sistemas de ensino. A possibilidade de superar esses obstáculos à efetivação da educação constitucionalmente reconhecida como direito social inalienável a todos seria a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), que articule e integre os sistemas dos entes federativos. Dada a história da organização federativa no país, caracterizada por fragmentação, patrimonialismo e disputas diversas – que ressaltam as desigualdades existentes –, o desafio de garantir o direito à educação exige um sistema capaz de articular as diferentes partes envolvidas no processo e responder a essa demanda social. Uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, estabelece a educação como competência comum entre os entes federativos e que essa disposição se encontra no

bojo da própria organização do Estado brasileiro, considerou-se relevante estudar a necessidade e os elementos do pacto federativo na constituição do SNE.

Assim, analisaram-se duas experiências de sistemas consideradas expressivas no estudo das relações interfederativas para a garantia de direitos sociais: o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino de Mato Grosso. Isso, contudo, não diminui o mérito de outras iniciativas que, apesar de seus limites, consideram algum tipo de pactuação interfederativa – como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

O SUS foi escolhido por representar um sistema de âmbito nacional que visa responder às demandas por ações na área da saúde. Esta, tal como a educação, é um direito social e consta no rol de competências comuns que obrigam o Estado a organizar-se de modo a efetivar seu atendimento com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e bem estar em todo o território nacional (BRASIL, 1988). Por sua vez, a Gestão Única de Mato Grosso, forma de implementação progressiva do Sistema Único de Educação Básica, retrata o esforço de articulação interfederativa no território do estado, especificamente, na área da educação.

Um ponto em comum entre as duas experiências é a presença do termo "único", cujo sentido buscou-se captar a partir da análise da legislação de ambas as experiências. Há de se considerar, ainda, que ambas tiveram regulamentação iniciada no contexto da redemocratização pós-Constituinte.

A ausência do termo "único" para o caso do SNE, contudo, não impede que a referência à "unidade" esteja presente em sua concepção, no sentido adotado de união intencional de elementos para uma ação conjunta, coerente e operante (SAVIANI, 1996) que considere a cooperação dos entes federativos e o espírito do regime de colaboração, envolvendo o Poder Público e os diversos setores da sociedade.

Elementos do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso para o SNE: pacto federativo

O SUS e a Gestão Única de Mato Grosso são experiências que demonstram como os entes federativos se organizam para a oferta de serviços sociais, aquele em

nível nacional, esta em nível estadual. Considerando os eixos de estruturação que orientaram a análise das duas experiências, pode-se ter uma noção geral dos sentidos de **sistema**, **colaboração** e **cooperação** para cada uma delas a partir de suas legislações sem perder de vista o lócus no qual se expressam na Constituição Federal de 1988, especialmente no que concerne à educação.

Assim, quando fala em "cooperação", particularmente no parágrafo único de seu art. 23, a Constituição Federal trata da relação dos entes federativos no cumprimento de suas competências comuns, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar nacional. Além disso, as normas de cooperação se farão por meio de leis complementares, disposições feitas em seu Título III, Da Organização do Estado. Entende-se, pois, não apenas que o sentido do Estado está na realização de competências como saúde (art. 23, II) e educação (art. 23, V), mas que o próprio Estado, em todas as suas esferas, deve organizar-se para seu cumprimento. Essa ideia está presente nas legislações do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso – ainda que mais claramente com o SUS –, uma vez que o termo se apresenta em situações que exigem formalidade entre os entes federativos – à exceção de suas ocorrências genéricas na legislação da Gestão Única. Pode-se concluir que a noção de cooperação envolve, portanto, rigidez e formalidade, por meio de normas, para as relações interfederativas, haja vista a obrigatória necessidade de o Estado organizar-se para o cumprimento de funções que lhe dão sentido.

Ao tratar de "colaboração", a Constituição Federal caracteriza, em seu art. 211, a forma como os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino, concepção inserida na composição de seu Título VIII, Da Ordem Social. Nesse Título, a educação aparece no contexto dos direitos sociais, responsabilidade não apenas do Estado, mas também da família, da sociedade como um todo, abarcando relações mais amplas do que as que se referem ao Poder Público estritamente. Não há, portanto, a previsão de regulamentação do regime de colaboração, apesar de haver a previsão de definição, por parte dos entes federativos, de formas de colaboração para a garantia da universalização do ensino obrigatório. Como verificado na legislação do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso, o termo vincula-se a um sentido mais amplo, como um princípio de ação que envolve trabalho conjunto e que deve fundamentar a garantia do direito. Para isso, é possível envolver até mesmo setores não representativos do Estado, como entidades

sindicais, iniciativa privada, comunidade, cujo âmbito de ação é mais flexível que o do Estado.

Desse modo, tanto cooperação quanto colaboração, em seus respectivos sentidos, contribuem para a noção de "sistema", que, apesar dos vários usos encontrados, foi analisado não na perspectiva que considera o caráter dialético do homem e de suas relações. Entende-se que o sistema não tem sentido em si mesmo, mas como uma resposta do homem a uma necessidade imposta em um mundo do qual fazem parte o conflito e a contradição e *no* qual, *com* o qual e *sobre* o qual o homem age (Saviani, 1996). Nessa concepção, encara-se o conflito como uma possibilidade de construção e, dado um desafio, o homem, a partir de suas condições concretas, reflete e age de modo a alterar a realidade, mas ele mesmo altera-se a si nesse processo, incorporando um novo saber para encarar novos desafios.

É nessa perspectiva que se resgata o sentido de sistema como unidade de diversos elementos reunidos com intencionalidade de responder a uma necessidade ou problema, tendo de atuar, dessa forma, como um conjunto coerente e operante (SAVIANI, 1996), "organizado sob um ordenamento com finalidade comum sob a figura de um direito" (CURY, 2008, p. 1.204), sem perder de vista que está inserido em uma realidade mais ampla de relações e estruturas sociais, econômicas, culturais.

Talvez essa noção de unidade subjacente ao conceito de sistema seja o motivo pelo qual tanto o SUS quanto a Gestão Única de Mato Grosso tenham incorporado no nome o termo "único", apesar de lidar com ações de iniciativa dos diferentes entes federativos envolvidos na política social a que se destinam. No caso do SUS, as ações e serviços de saúde prestados pelo Poder Público (municipal, estadual ou federal) integram uma única rede, regionalizada e hierarquizada conforme a complexidade do atendimento. Assim, o usuário do serviço de saúde tem um acesso único ao sistema.

No caso da Gestão Única de Mato Grosso, concebe-se a unidade não do ponto de vista do acesso do beneficiário ao serviço público – pois dependendo da localidade estão disponíveis para a mesma série tanto a rede estadual quanto a rede municipal –, mas a partir da gestão integrada de algumas ações pontuais de assistência técnica, como é o caso da formação continuada de professores e das ações relacionadas à universalização do atendimento à educação básica, tendo como foco a escola, de modo a torná-la única em todo o território do Estado.

O termo “sistema nacional de educação”, inserido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, não trouxe explícito o termo “único”, mas “nacional”, o que, no campo das políticas públicas educacionais no país, representa um avanço na regulamentação, no que tange às relações interfederativas para a garantia do direito à educação. Tanto no SUS, quanto na experiência de Mato Grosso, havia um contexto de redemocratização propício à institucionalização e regulamentação de mudanças que já eram objeto de discussão. O SNE, no entanto, só recebeu tratamento legal vinte e um anos após a promulgação da Constituição Federal, que deu aos municípios o *status* de ente federativo. Encontrou, portanto, sistemas estaduais e municipais já instituídos, que não poderiam ser “unificados”, dado o espaço temporal que favoreceu seu estabelecimento e a própria indução pela União, na década de 1990, à municipalização, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Por outro lado, a mesma Emenda Constitucional alterou o § 4º do art. 211 da Constituição Federal, que havia sido incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (que institui o Fundef), e trouxe uma mudança de paradigma para a educação, uma vez que conferiu à união – historicamente dedicada à educação superior – uma corresponsabilidade diante da educação básica que pertencia inicialmente apenas a estados e municípios, dando à concepção de sistema nacional o caráter de esforço nacional (mútuo e conjunto), envolvendo os quatro entes federativos (união, estados, Distrito Federal e municípios) na universalização do ensino obrigatório. Além disso, realçou que, para organizar seus próprios sistemas, deve haver o trabalho conjunto entre as diferentes esferas, pois a educação implica a interdependência entre elas[1]. Assim, se, por um lado, é o município o ente responsável pela educação infantil, por outro, a formação de professores que atuarão nessa área será efetivada prioritariamente pela união, o que exemplifica que, em todos os níveis, haverá a necessidade desse esforço conjunto para a garantia do direito e que a ação de um ente reflete na execução de outro.

[1] “A organização do Sistema nada mais é do que este esforço nacional de pactuação para superar as desigualdades e garantir o direito à educação com os princípios constitucionalmente previstos, entendendo que a gestão democrática do sistema, em todas as esferas de organização, é um princípio basilar a partir do qual se fortalecem espaços de participação e de pactuação já instituídos e por instituir” (MARQUES *et al*, 2013).

No caso da educação, tal esforço inclui também a ação da sociedade em seus diversos setores, como os movimentos sociais e entidades educacionais[2], por exemplo.

Apesar de não explicitar referência à "unidade", considera-se que ela está presente na concepção de SNE. Nesse sentido, a união intencional de elementos para ação conjunta, coerente e operante implica considerar como parte da organização desse sistema as normas de cooperação – entre os entes federativos, para a garantia do direito e a redução das desigualdades – e o regime de colaboração, de forma mais ampla, englobando também os diversos setores da sociedade.

Esses aspectos devem estar no horizonte de compreensão dos principais elementos em torno dos quais o sistema deve atuar. A análise do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso trazem algumas linhas de estruturação comuns que podem ser consideradas na discussão em torno da construção do SNE:

- forma de organização – descentralização, não como forma de transferência de responsabilidades, mas como alçamento do local, considerando suas especificidades na efetivação das políticas públicas sociais (não apenas na execução, mas também nos processos decisórios);
- finalidade e diretrizes – resposta ao direito, que deve ser garantido a todos, com parâmetros nacionais de qualidade[3] e superação das desigualdades;
- planejamento – processo participativo realizado para responder necessidades concretas, o que exige que se parta do nível local, mais específico, até nacional (que fará o esforço supletivo e redistributivo para a garantia da equidade e dos padrões de qualidade). O caráter participativo deve envolver não apenas os diversos setores da sociedade, mas também os diferentes entes federativos;
- participação da comunidade – caráter democrático que deve embasar as políticas públicas desde sua concepção e elaboração, passando pela execução, fiscalização, monitoramento e avaliação;
- profissionais – categoria fundamental para a efetivação das políticas públicas e para garantia da qualidade na oferta do direito, necessitando que lhe sejam asseguradas a valorização e as condições de trabalho necessárias – plano de

[2] É o caso do Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB), que atua na mobilização e articulação por esse nível de ensino.
[3] Na perspectiva de qualidade social, que contemple a todos e que considere dimensões diversas (intra e extraescolares).

cargos e salários, piso salarial, políticas de formação inicial e continuada, formas de ingresso na carreira, saúde, participação.

Outros elementos, apesar de terem tido tratamento mais evidente em apenas uma das experiências, merecem atenção por sua relevância nas relações interfederativas para a efetivação de uma determinada política. Assim, cabe considerar também (vi) as ações conjuntas em que municípios e estado agem de forma integrada para a garantia do direito – que, na Gestão Única, envolvem ações em torno da universalização do atendimento da educação básica, formação de professores, unificação da política de valorização dos profissionais da educação, implantação da gestão democrática e avaliação de rendimento e da gestão democrática. O SUS, por sua vez, avança quanto (vii) à definição das competências dos entes federativos – em lei e em normas operacionais de caráter mais técnico e operacional; (viii) à participação da iniciativa privada conforme normatização e acompanhamento do Poder Público; (ix) ao financiamento em conformidade com planos e diretrizes, resultado da conjugação dos recursos dos entes federativos que siga critérios claros de distribuição e equilibre positivamente a relação entre responsabilidades e capacidade orçamentária, bem como as distorções regionais, para garantia de padrão nacional de qualidade; e (x) à fiscalização e controle que assegurem a participação efetiva de diferentes setores sociais e possibilitem a indução da política na direção das necessidades da população.

Esses elementos não são independentes entre si, mas inter-relacionam-se de forma articulada, como é o caso do financiamento, que deve prever a fiscalização e o controle participativos, bem como estruturar-se para garantir o atingimento das metas dispostas nos planos elaborados, os quais, por sua vez, devem considerar a previsão de recursos financeiros disponíveis para sua execução. O financiamento, além disso, implica considerar a estrutura tributária adotada pelo país e as relações federativas, que, com seus conflitos históricos, interferem na organização e efetivação dos serviços essenciais.

Nesse sentido, chama atenção o tratamento dado ao financiamento na experiência da Gestão Única de Mato Grosso, único elemento tratado explicitamente na Constituição do Estado, de 1989, para a caracterização do Sistema Único de Ensino de Mato Grosso:

> Art. 244. Os sistemas estadual e municipais de ensino passam a integrar o Sistema Único de Ensino.
> Parágrafo único. Ao Estado caberá organizar e financiar o sistema de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para gradual integração em um Sistema Único de Ensino, na forma da lei (MATO GROSSO, 1989).

Apesar disso, houve omissão do assunto na legislação infraconstitucional, que desenvolveu disposições sobre assistência técnica, mas tratou o financiamento apenas no que tange à proveniência e destinação dos recursos, de modo individualizado, seja no âmbito do Estado, seja no âmbito dos municípios, sem considerá-lo como um elemento essencial na estruturação da Gestão Única como forma intermediária ao Sistema Único de Ensino e que exige considerar a complexidade das relações interfederativas. Essa omissão em uma legislação de quase uma década depois, como é o caso da Lei Complementar nº 49/1998, representa uma regressão para a concepção de sistema, principalmente considerando que esse período se caracterizou fortemente pelo discurso de reforma de Estado apregoado nos moldes neoliberais vigentes. A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso chegou a explorar o assunto em sua proposta de Sistema Único Descentralizado de Educação Básica (Sudeb) na forma da Fundação Pública do Sudeb, que seria responsável pela unidade do financiamento, da gestão, da política de expansão, da formação continuada, da avaliação e do planejamento, sendo administrado por um Conselho Curador do qual poderiam participar os segmentos envolvidos com a escola pública (MATO GROSSO, 1996). A proposta, no entanto, não foi incorporada na legislação, o que pode expressar os impasses políticos destacados Abicalil & Neto (2010), uma vez que tal órgão colegiado teria para si mais disponibilidade financeira e, por conseguinte, mais poder de decisão política do que os municípios individualmente. A omissão no tratamento desse tema pode ser um importante fator que compromete até mesmo a adoção, pelos municípios que aderem à Gestão Única, da Lei Complementar nº 50/1998 (referente à carreira dos profissionais da educação básica de Mato Grosso), mantendo as distorções em termos de condições de trabalho dos profissionais e dificultando o direito à educação com qualidade em todo o território do Estado.

Nesse sentido, apesar de ainda não ter tido sua lei complementar sobre financiamento aprovada, o SUS avança não somente por dar tratamento acerca do Fundo Nacional de Saúde (FNS), mas também por normatizar as possibilidades de

assistência financeira e seus respectivos critérios e percentuais mínimos de transferência, o que expressa preocupação em tratar o tema considerando as relações interfederativas que ele implica, vinculando-o ao processo ascendente de planejamento e orçamento conjuntos e realçando a política pública como uma resposta às demandas sociais.

Não é apenas nas questões referentes ao financiamento, contudo, que a legislação do SUS avança em relação à legislação da Gestão Única de Mato Grosso, mas também na relação entre autonomia e interdependência. Assim, no caso da Gestão Única, os municípios a integram por meio de adesão de caráter fortemente voluntário, mas, ao realizar essa adesão, perde relativo poder de decisão pelo caráter unilateral do Estado, explicitado, por exemplo, no art. 16 da Lei Complementar nº 49/1998:

> Art. 16. A formação continuada, a Avaliação de Rendimento Escolar e de Gestão, elaboradas com a participação do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública, serão definidas pela Secretaria de Estado de Educação, em parceria com as Universidades Federal e Estadual (MATO GROSSO, 1998).

No SUS, ao contrário, apesar de a adesão ser fortemente induzida, quase obrigatória[4] – o termo "adesão", aliás, sequer é utilizado, dando lugar ao termo "habilitação" –, os mecanismos de participação e pactuação entre os entes federativos estão garantidos na forma de espaços institucionalizados, como é o caso das comissões intergestores bi e tripartite, bem como na delimitação de suas competências disposta na legislação, que envolve participação nos processos de formulação e implementação das políticas (BRASIL, 1990).

Tais apontamentos abrem campo para a reflexão acerca dos elementos elencados para que sejam considerados na construção do SNE, uma vez que todos eles interagem entre si de forma interdependente e envolvem avançar nas relações interfederativas para a efetivação de ações complexas na oferta de serviços sociais. Além disso, a partir da análise desses elementos, é possível verificar o envolvimento de ao menos dois aspectos

[4] A legislação não faculta ao ente federado sua integração ao SUS, mas considera suas condições de gestão na constituição de sua organização, na qualidade de gestão plena de atenção básica ou de gestão plena do sistema municipal e gestão avançada do sistema estadual ou a gestão plena do sistema estadual (BRASIL, 1990).

importantes a ser considerados em sua caracterização e que não devem ser omitidos no tratamento do SNE: o território e a participação.

O território é compreendido como espaço de interações horizontais de ordem econômica, social, cultural e geográfica propriamente dita, no qual a sobrevivência do conjunto depende do exercício da solidariedade ao trabalho e que gera a visibilidade do interesse comum, apesar dos conflitos e da correlação de forças com possíveis interesses específicos. Essa ação comum não é obrigatoriamente resultado de pactos explícitos nem de políticas claramente estabelecidas, mas da própria existência que, adaptando-se a situações cujo comando frequentemente escapa aos respectivos atores, acaba por exigir de cada qual um permanente estado de alerta, no sentido de apreender mudanças e soluções ao cotidiano (SANTOS, 2000). Com sua dinâmica própria, é lugar privilegiado para a vivência de experiências contra hegemônicas na própria superação dos conflitos e na priorização do interesse coletivo da comunidade (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

Assim, como lócus onde se efetivam as políticas públicas, conceber o sistema a partir do ponto de vista do território, de suas necessidades e especificidades implica inseri-lo tanto em seus processos de planejamento, quanto em seu próprio modo de organização. Não por acaso, verifica-se a valorização da descentralização dos serviços públicos como modo de valorização do local, em que pese a possibilidade de desresponsabilização de esferas de âmbito territorial mais abrangente (estados e união). Se o foco das políticas públicas é o território, isso impõe considerar o conjunto das esferas de governo que nele atuam. Considerando que a esfera municipal é a mais próxima do âmbito local, esta finda por ser a mais demandada pela comunidade na busca ao Estado pela garantia de direitos. As demais esferas devem, contudo, compartilhar dessa responsabilidade e cooperar para que os serviços sociais sejam ofertados com qualidade, num esforço conjunto de resposta às demandas da população, pois o Estado é um só, apesar de estruturar-se, no Brasil, em diferentes esferas. A articulação e o trabalho colaborativo possibilitarão ao Estado como um todo que se efetive a garantia do direito.

Portanto, a concepção de território como ponto de vista a partir do qual um sistema deve se estruturar deverá expressar-se coerentemente não apenas na forma como está organizado, mas também em seus demais elementos constitutivos, como o planejamento de suas ações e o financiamento. O sentido de se partir do ponto de vista

do território justifica-se pela possibilidade da emancipação política do local pela via da participação concreta dos sujeitos. Tal emancipação, ainda que não garanta emancipação econômica ou social, dadas as diferentes condições em que se insere, é ponto fundamental para os indivíduos na conquista coletiva de relações mais justas e igualitárias, bem como no enfrentamento das adversidades.

Entendida como um processo histórico complexo e que abrange diversas lógicas e possibilidades de organização (BRASIL, 2013), a participação é um princípio que recebeu bastante destaque na Constituição Federal de 1988. Desde então, ampliaram-se as formas de participação no debate sobre políticas públicas. No âmbito da educação, a disputa de diferentes sujeitos se dá não apenas pela intervenção na gestão escolar, mas também pelas decisões da gestão do sistema de ensino (ANDRADE, 2010), como uma tentativa que os cidadãos têm de influenciar também nas decisões políticas.

Deve-se considerar, contudo, que a participação pressupõe uma série de pré-requisitos, como as condições materiais dos grupos sociais mais excluídos (JACOBI, 1999). Ignorar as condições concretas e as disputas hegemônicas em que está envolvida implica tornar a participação uma forma de legitimação de poder, uma deturpação de sentido pela qual a cooptação de indivíduos mascara ou dilui os conflitos existentes.

Assim, a descentralização das políticas ao nível local pode dar-se de dois modos: o que enfatiza a eficácia e a hierarquia, mantendo o controle do poder central; e o que reflete uma acepção mais democrática e qualificada, de maior intervenção das instâncias locais nas decisões políticas, como uma prática dialógica sistemática que resulta em decisão compartilhada. Este segundo modo é o que parece melhor adequar-se ao significado de sistema e seus elementos constitutivos.

Construir um SNE implica, pois, considerar não apenas elementos constitutivos, mas concebê-los de forma que interajam mútua e coerentemente. O verdadeiro sentido desse sistema é a efetivação do direito à educação, dever não restrito ao Estado, mas que exige deste uma organização que efetive educação com qualidade social a todos. Assim, ainda que a Constituição Federal de 1988 estabeleça competências aos entes federativos e que cada um cumpra com seu dever constitucionalmente atribuído, se a função do Estado é a garantia do direito, sua organização não deve partir da lógica do mero cumprimento de atribuições (dever), e sim da efetivação do direito. Isso exige ações coordenadas cujo fim último seja a resposta a uma demanda social concreta, que

considere as diversidades e supere os conflitos de forma dialógica e emancipatória. Por isso, o foco no território, não apenas como ponto de partida ou chegada, mas como partícipe da ação política, é fator a ser cada vez mais valorizado. Isso implica em gestão de dois tipos: participativa do ponto de vista da relação com a sociedade e colegiada do ponto de vista da relação federativa.

A participação social institucionalizada[5], capaz de intervenção concreta nas políticas, para além do controle e fiscalização da execução técnica, deverá levar em conta as condições diversas dos sujeitos, seus conflitos e contradições e promover o interesse coletivo.

A gestão colegiada, por sua vez, implica a ação colaborativa entre os entes federativos que atuam no território de modo que todos tenham participação nas diversas etapas da política. Dado que a gestão de políticas públicas é, em maior ou menor grau, vulnerável às alterações políticas, compreende-se o sentido de a organização do serviço público exigir um pacto federativo que o fortaleça e o efetive como ação de Estado. Ainda que não seja o único elemento necessário, somente por meio da cooperação federativa pode-se esperar a necessária organicidade das formas de colaboração e, por conseguinte, a construção de um SNE que efetive o direito social à educação a todos.

Considerações Finais

As atuais discussões sobre políticas educacionais têm abordado cada vez mais a necessidade de se regulamentar a cooperação federativa para a construção do SNE. É imprescindível, pois, a existência de espaços de participação e pactuação institucionalizados (gestão participativa e gestão colegiada) que possibilitem uma relação equilibrada no âmbito das políticas públicas. Os próprios elementos estruturantes do sistema, se constituídos de modo a favorecer essa gestão colegiada, podem auxiliar no fortalecimento das pactuações federativas.

Não se pretende, contudo, reduzir a noção de sistema às relações interfederativas, mas considerar, também, o processo educacional como sistêmico – que envolve desde a educação infantil até o ensino superior, compreendendo-os não como

[5] O intuito da institucionalização é incorporar a participação social à rotina do planejamento e da gestão com o cuidado de não se reduzir ao domínio da lógica técnico-científica (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

etapas estanques, e sim como um movimento de integração e inter-relações por uma formação mais humana e cidadã. Isso implica lidar não somente com a questão do regime de colaboração entre os sistemas – pelo fato de os entes federativos possuírem determinadas competências em relação aos níveis de ensino – mas, inclusive, com a própria configuração do pacto federativo.

É importante frisar ainda que, quando se trata de pacto federativo, há limites historicamente construídos nas relações entre os entes federativos no Brasil, o que está presente nas experiências analisadas e, muito provavelmente, também deverá ser um ponto de atenção nas discussões e no processo de instituição do SNE. O receio por parte dos entes federativos de perder parte de sua autonomia é um desafio real a ser enfrentado. Assim, diante de um quadro de disputas históricas, não se deve perder de vista a necessidade de se equilibrar autonomia e cooperação federativa, talvez por meio do que Oliveira (2007) chama de "descentralização qualificada", coordenada pela união em cooperação com os entes subnacionais, "por meio de instituições que garantem a convergência de seus interesses com os de âmbito nacional" (OLIVEIRA, 2007, p. 29). Desse modo, associam-se os aspectos do território e da participação ao da descentralização aliada aos processos de colaboração e cooperação, o que avança em relação ao processo de descentralização como desresponsabilização do Estado que foi fortemente impulsionada nos anos 1990.

Por outro lado, também haverá limites na própria instituição do SNE, que não deve ser considerado como um fim em si mesmo, tampouco como suficiente (apesar de fundamental), por si só, para a efetivação da educação de qualidade a todos. Ele só tem sentido na medida em que possua consistência e capacidade de responder às necessidades que lhe dão causa, o que exige um planejamento que confira unidade, coerência e intencionalidade aos elementos envolvidos. Essa tarefa não é simples. Para ilustrar a complexidade do assunto, o próprio Plano Nacional de Educação (PNE), caracterizado constitucionalmente como articulador do SNE (BRASIL, 1988), segue ainda em tramitação no Congresso Nacional desde 2010, período em que tem sido objeto de disputas diversas.

Sem haver esgotado a discussão, a conclusão foi que o pacto federativo, em que pese suas limitações, é condição para a construção de um SNE. Isso representa um avanço de concepção na medida em que a noção de SNE favorece a superação de

condições históricas, políticas e econômicas, bem como da desigualdade na oferta dos serviços educacionais, no bojo da própria organização do Estado, orientado não em vista do mero cumprimento de deveres, mas para a efetivação do direito e em favor de um projeto de educação nacional que respeite a diversidade do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos Augusto; CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 215-242. 2010.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Instâncias de participação no sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização**. Educar. Curitiba: Editora UFPR. n. 37, p. 293-308, mai./ago. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. 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. (1990).

BRASIL. Ministério da Educação. CONAE 2014: **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação** – participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. CONAE: Documento Referência. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1.187-1.209, set./dez. 2008.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**. v. 08, n. 01. p. 31-48, jan./fev. 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**. 1ª Edição Especial, p. 09-39. 2005.

MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia; LAMBERTUCCI, Antônio Roberto; GROSSI JR, Geraldo. **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: 13 de maio de 2013.

MARTINS, Rafael D'Almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 559-590, mai./jun. 2010.

MATO GROSSO. Constituição do Estado de Mato Grosso. 1989.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 49, de 01 de outubro de 1998. Dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências (1998).

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. **Sistema Único Descentralizado de Educação Básica**. Cuiabá: SEDUC/MT. 1996.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da Federação e do Federalismo Brasileiro**. Texto para discussão n. 43. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação Joaquim Pinheiro, p. 1-58. 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record. 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 7. ed. Campinas: Autores Associados. 1996.