

ROBERVAL ANGELO FURTADO

DESAFIOS E  
PERSPECTIVAS  
PARA A  
INSTITUIÇÃO  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO



Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Roberval Angelo Furtado

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

# **DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Editora CRV  
Curitiba – Brasil  
2024

Copyright © da Editora CRV Ltda.

**Editor-chefe:** Railson Moura

**Diagramação e Capa:** Designers da Editora CRV

**Imagem de capa:** Freepik, @gtlibrary24 (modificado)

**Revisão:** O Autor

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

**CATALOGAÇÃO NA FONTE**

Bibliotecária responsável: Luzenira Alves dos Santos CRB9/1506

---

F983

Furtado, Roberval Angelo.

Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação /  
Roberval Angelo Furtado. – Curitiba: CRV, 2024.  
142 p.

**Bibliografia**

ISBN Digital 978-65-251-7057-2

ISBN Físico 978-65-251-7059-6

DOI 10.24824/978652517059.6

1. Educação 2. Sistema Nacional de Educação 3. Estado 4. Federalismo  
5. Regime de colaboração I. Título II. Série.

---

CDU 37

CDD 370

Índice para catálogo sistemático

1. Educação – 370

*The authors are responsible for the choice and presentation of information contained in this book as well as for the opinions expressed therein, which are not necessarily those of UNESCO and do not commit the Organization.*

2024

Foi feito o depósito legal conf. Lei nº 10.994 de 14/12/2004

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra  
sem autorização da Editora CRV

Todos os direitos desta edição reservados pela: Editora CRV

Tel.: (41) 3039-6418 – E-mail: [sac@editoracrv.com.br](mailto:sac@editoracrv.com.br)

Conheça os nossos lançamentos: [www.editoracrv.com.br](http://www.editoracrv.com.br)

## **Conselho Editorial:**

Aldira Guimarães Duarte Domínguez (UNB)  
Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR/UFRN)  
Anselmo Alencar Colares (UFOPA)  
Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)  
Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO – PT)  
Carlos Federico Dominguez Avila (Unieuro)  
Carmen Tereza Velanga (UNIR)  
Celso Conti (UFSCar)  
Cesar Gerônimo Tello (Univer. Nacional  
Três de Febrero – Argentina)  
Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)  
Eduardo Pazinato (UFRGS)  
Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)  
Elizeu Clementino de Souza (UNEB)  
Élvio José Corá (UFFS)  
Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado (IPB)  
Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)  
Gloria Fariñas León (Universidade  
de La Havana – Cuba)  
Guillermo Arias Beatón (Universidade  
de La Havana – Cuba)  
Jailson Alves dos Santos (UFRJ)  
João Adalberto Campato Junior (UNESP)  
Josania Portela (UFPI)  
Leônio Severo Rocha (UNISINOS)  
Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)  
Lourdes Helena da Silva (UFV)  
Luciano Rodrigues Costa (UFV)  
Marcelo Paixão (UFRJ e UTexas – US)  
Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)  
Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)  
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)  
Mariah Brochado (UFMG)  
Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL-MG)  
Renato Francisco dos Santos Paula (UFG)  
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)  
Simone Rodrigues Pinto (UNB)  
Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)  
Sydione Santos (UEPG)  
Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)  
Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)

## **Comitê Científico:**

Adauto Lopes da Silva Filho (UFC)  
Altair Alberto Fávero (UPF)  
Ana Chrystina Venancio Mignot (UERJ)  
Andréia N. Militão (UEMS)  
Anna Augusta Sampaio de Oliveira (UNESP)  
Barbara Coelho Neves (UFBA)  
Cesar Gerônimo Tello (Universidad Nacional  
de Três de Febrero – Argentina)  
Diosnel Centurion (UNIDA – PY)  
Eliane Rose Maio (UEM)  
Elizeu Clementino de Souza (UNEB)  
Fátima Maria Nobre Lopes(UFC)  
Fauston Negreiros (UFPI)  
Francisco Ari de Andrade (UFOP)  
Gláucia Maria dos Santos Jorge (UFOP)  
Helder Buenos Aires de Carvalho (UFPI)  
Ilma Passos A. Veiga (UNICEUB)  
Inês Bragança (UERJ)  
José de Ribamar Sousa Pereira (UCB)  
Jussara Fraga Portugal (UNEB)  
Kilwangy Kya Kapitango-a-Samba (Unemat)  
Lourdes Helena da Silva (UFV)  
Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira (UNIVASF)  
Marcos Vinicius Francisco (UNOESTE)  
Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)  
Maria Eurácia Barreto de Andrade (UFRB)  
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)  
Míghian Danae Ferreira Nunes (UNILAB)  
Mohammed Elhajji (UFRJ)  
Mônica Pereira dos Santos (UFRJ)  
Najela Tavares Ujiie (UNESPAR)  
Nilson José Machado (USP)  
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)  
Silvia Regina Canan (URI)  
Sonia Maria Chaves Haracemiv (UFPR)  
Sonia Maria Ferreira Koehler (UNISAL)  
Suzana dos Santos Gomes (UFMG)  
Vânia Alves Martins Chaigar (FURG)  
Vera Lucia Gaspar (UDESC)

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização



*Aos meus filhos Vinícius, Leonardo e José Eduardo,  
presentes de Deus em minha vida, que me orgulham  
e me fazem o pai mais feliz deste mundo.*

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

*“E só digo o que penso  
Só faço o que gosto  
E aquilo que creio”  
(Maysa, 1956).*

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	13
<i>Doutora Valdivina Alves Ferreira</i>	
<i>Doutor Célio da Cunha</i>	
PREFÁCIO .....	15
<i>Prof. Carlos Roberto Jamil Cury</i>	
CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	19
INTRODUÇÃO .....	23
CAPÍTULO 1	
ESTADO, FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	
NO BRASIL.....	35
Estado e federalismo: revisitando conceitos .....	35
O federalismo brasileiro .....	42
As políticas educacionais no Brasil .....	51
CAPÍTULO 2	
UMA ANÁLISE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA	
NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	67
O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.....	67
Tentativas para a instituição do SNE.....	72
A instituição do SNE na pauta do Congresso Nacional .....	74
CAPÍTULO 3	
A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE	
EDUCAÇÃO: análise e reflexões .....	81
Regime de colaboração em matéria educacional .....	81
Participação e controle social na educação .....	90
Perspectivas para a regulamentação do SNE .....	103
CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS .....	119
REFERÊNCIAS.....	125
ÍNDICE REMISSIVO .....	139

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

# APRESENTAÇÃO

No livro “Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação” o autor Roberval Angelo Furtado (2023) mostra o resultado de suas pesquisas a respeito do movimento temporal que evidencia a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional como um tema central para a compreensão das dinâmicas políticas e legislativas do Brasil. No contexto da educação, essa tramitação ganha particular relevância, especialmente no que diz respeito à proposta de instituir um Sistema Nacional de Educação (SNE). A criação desse sistema visa garantir a uniformidade e a equidade na oferta de educação em todo o território nacional, respondendo às demandas sociais e às diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

O artigo 23 da Constituição Brasileira estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover a educação, assegurando a colaboração entre os diferentes entes federativos. Essa diretriz fundamental aponta para a necessidade de um sistema integrado que possibilite a articulação de políticas educacionais em níveis distintos, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a uma educação de qualidade. Assim, a análise da tramitação dos projetos de lei relacionados ao SNE se torna essencial para entender como essas diretrizes constitucionais podem ser efetivamente implementadas.

Os projetos de lei que visam instituir o SNE não são meramente administrativos; eles refletem debates ideológicos, tensões políticas e o desejo de transformação social. A análise do processo legislativo permite identificar como diferentes grupos de interesse, como educadores, gestores públicos e a sociedade civil, influenciam as decisões tomadas no Congresso. Além disso, é possível observar como as propostas enfrentam desafios, resistências e, muitas vezes, a lentidão do processo legislativo.

Nesse contexto, a tramitação dos projetos de lei também evidencia a importância do diálogo entre as esferas governamentais. A construção de um sistema educacional eficaz exige não apenas a elaboração de normas, mas também a colaboração entre União, Estados e Municípios. A falta de integração pode levar à fragmentação das políticas públicas, resultando em desigualdades no acesso e na qualidade da educação. Portanto, a análise dos projetos de lei em questão oferece uma visão crítica sobre como esses desafios estão sendo enfrentados.

Além disso, é relevante considerar a influência de fatores externos, como a opinião pública, a mídia e movimentos sociais, que podem acelerar ou atrasar a tramitação dos projetos. A mobilização da sociedade

civil em torno da educação tem se mostrado um elemento crucial na pressão por mudanças legislativas. Compreender essas interações é fundamental para avaliar não apenas o andamento dos projetos, mas também o impacto que eles podem ter na realidade educacional do país.

Em suas reflexões finais o autor destaca a importância do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, redigido por Fernando de Azevedo e divulgado ao povo e ao governo, em 1931, que teve papel relevante na luta histórica por uma educação pública, gratuita e de qualidade em nosso país, além de influenciar a legislação educacional e os debates sobre a educação ao longo das décadas seguintes. Pode-se afirmar que a ideia de um Sistema Nacional de Educação tem raízes no Manifesto dos Pioneiros.

O autor destaca ainda a importância do caminho da pactuação federativa na formulação e execução de políticas públicas de educação de modo a viabilizar espaços democráticos em todas as esferas dos entes federados, objetivando a construção de consensos e potencialização das relações federativas. A dinamização da cooperação federativa configura-se como indispensável para o avanço da educação nacional em termos de inclusão, qualidade e equidade.

Por fim, a pesquisa sobre a tramitação dos projetos de lei que buscam instituir o Sistema Nacional de Educação deve ser vista como um esforço não apenas acadêmico, mas também como uma contribuição prática para a formulação de políticas públicas. A discussão em torno da educação é essencial para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, e a criação de um SNE representa uma oportunidade histórica para avançar rumo a uma educação mais justa e acessível para todos. Assim, a análise proposta pretende iluminar os caminhos, os desafios e as possibilidades que emergem nesse processo legislativo.

Enfim, recomendamos a leitura deste livro, uma obra fundamental que explora as complexidades e possibilidades da implementação do Sistema Nacional de Educação no Brasil, oferecendo reflexões essenciais para educadores, gestores e formuladores de políticas educacionais.

Brasília, outubro de 2024.

*Doutora Valdivina Alves Ferreira*  
Professora da Universidade Católica de Brasília

*Doutor Célio da Cunha*  
Professor da Universidade Católica de Brasília

# PREFÁCIO

O livro Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação, que em boa hora vem a público, é um recorte importante para o conhecimento da tramitação dos projetos que visam o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação.

Com efeito, a tramitação de projetos de leis, muitas vezes, é vista e lida apenas quando aprovados, ou seja, o produto final. Ora, a tramitação é um processo que, tecnicamente, tem etapas anteriores à aprovação, nas quais as Comissões Temáticas chamam associações, especialistas e até mesmo abrem, pela internet, consulta pública. Posteriormente, o projeto é votado em Plenário.

Conhecer esse processo é conhecer um pouco da produção da legislação. Ela permite aos leitores terem acesso às propostas, aos debates e sobretudo às posições defendidas. Não raro, conhecer os pontos de vista que foram rejeitados é tão importante para a compreensão de uma lei quanto saber do projeto que se tornou vitorioso. Ademais, há processos cuja inteireza não foi vencedora, mas parte deles foi objeto de uma incorporação legal, mediante compromissos.

Tal é o resultado desse livro que nos traz essa processualística permitindo-nos conhecer detalhes dos debates e das audiências desse projeto de lei complementar, a qual, por sua vez, exige maioria de deputados e senadores para ser aprovada. Trata-se, pois, de um registro de memória dessa tramitação, o que nos permite preservar esse núcleo prévio do Sistema Nacional de Educação.

Aristóteles trata da memória sob as espécies de *mnéme* e de *anamnésis*. A *mnéme* reporta-se à faculdade de conservação das coisas passadas impressas na memória. *Mnemosyne*, deusa da memória, busca impedir o esquecimento para que se possam compreender as coisas passadas. Já a *anamnésis* é o movimento pelo qual se traz à lembrança e restitui o conservado ao presente, chamando-o a uma nova presentificação. Esse jogo entre essas duas espécies, quando da aprovação definitiva do Sistema Nacional de Educação, será crucial para um conhecimento da relação processo/produto.

Na feitura desse livro, vale, também, considerar que ele conta com a experiência e a trajetória pregressas do autor: docente, gestor no âmbito do Executivo e de órgão normativo. Esse trajeto rico e diversificado torna a leitura do livro como que pondo o leitor dentro do processo,

acompanhando o passo a passo da tramitação. Isso facilita enormemente para quem não tem tanta familiaridade com o processo legislativo.

Esse processo legislativo, por sua vez, foi precedido de contextos históricos passados nos quais houve a busca da instituição de um Sistema Nacional de Educação. Essa busca encontrou dificuldades para seguir adiante por várias razões. A primeira foi o espectro, trazido pela iniciativa privada, que previa que o sistema acarretaria o monopólio da educação pelo Estado. Era um espectro, pois se uma rede prevaleceu no Brasil desde o Decreto de Dom João VI, o seu retorno para Portugal, em 1821, foi a liberdade do ensino. E essa liberdade, antes de qualquer lei infraconstitucional, sempre esteve guarnevida pelas Constituições. Pode-se aventar a hipótese de que o espectro do monopólio fosse um recurso para que a fiscalização dessa rede autorizada fosse dentro de um quadro mínimo. A segunda foi a preocupação dos Estados de que a noção de sistema representasse uma diminuição da autonomia desses entes federativos, especialmente na alocação de gestores nos estabelecimentos escolares. E a terceira foi a desconfiança da União de que o sistema representasse para ela apenas o financiamento do mesmo. Com essas objeções, a noção de sistema acabou por ser postergada ou até mesmo esquecida.

A essas dificuldades, os educadores sempre entenderam que o sistema poderia corrigir várias lacunas da organização da educação nacional. Eis porque sempre mantiveram pressões e desenvolveram estudos para que tal alvo viesse a ser inscrito na legislação nacional.

Vê-se, pois, que dois temas importantes na história da educação nacional entram em pauta sempre que a noção de sistema aparece: o federalismo e a relação público/privado.

Entretanto, a noção de sistema pode representar um dique a uma continuidade histórica nessa história representada pela descontinuidade administrativa. Sucessão e sucessão de gestores nos ministérios e secretarias perfazem uma trajetória em que, mesmo boas iniciativas havidas, sucumbem ante a rotatividade de governos.

O livro nos traz um retrato do nosso federalismo, ou melhor de nossos federalismos, com pesquisa desenvolvida, técnica e contextualmente, mediante fontes primárias e literatura pertinente ao assunto. Junto a isso houve entrevistas, principalmente, com três sujeitos coletivos importantes no assunto: o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). São sujeitos

importantes já que o Sistema Nacional de Educação não só abrange todos os entes federativos, como também se conjuga intrinsecamente com os Planos de Educação: o Nacional, os Estaduais, o Distrital e os Municipais.

Resulta daí que o livro vai não só trazer à tona o mandato constitucional da emenda n. 59/2009, aquela pela qual o sistema nacional de educação passou a existir, como também os projetos que visam passar da existência à consistência o modo de ser do Sistema. Esse é o objetivo maior dessa aprovação: passar da existência legal para uma consistência real, efetivando os dispositivos do artigo 214 da Constituição e articulando Sistema e Plano Nacional da Educação. Tanto um como outro trazem uma inovação importante em seus corpos legais.

Trata-se da instituição das Instâncias, postas no art. 7º da lei n. 13.005/2014, que poderão efetivar a correlação unidade/diversidade, própria do federalismo.

A Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE) que deverá negociar e pactuar, em dimensão nacional, uma atuação coordenada dos entes federativos. Co-ordenar, papel do MEC estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é ordenar com. Não se trata de ordenar para ou contra, co-operar é operar com, não é operar para e nem operar contra. Daí o sentido de pactuação federativa.

A Comissão Intergestores Bipartite de Educação (CIBE) reúne, em vista de um planejamento regional, os Estados e Municípios, principais executores das políticas da educação básica, com objetivos e processos similares à CITE.

A complexidade do SNE/PNE supõe alta capacidade política para as relações político-cooperativas entre os atores.

Se houver baixa capacidade política, seja com o Poder Executivo, seja com o Legislativo, poderá haver o comprometimento das pautas mais importantes que poderão fazer avançar uma educação de qualidade.

Vazado em uma escrita fluente e texto bem ilustrado por Quadros, Gráficos e notas explicativas, o livro traz um retrato importante de como se desenvolvem, no Congresso Nacional, projetos relativos à educação. Vemos uma tramitação eivada de tensões, seja pela luta política intraparlamentar, seja pelo campo de disputa entre poder o executivo e o legislativo.

Este livro, quando ainda o processo está em tramitação, é uma valorosa contribuição do campo universitário para a prossecução do processo e, também, um robusto auxílio para os professores e professoras

que lidam com políticas educacionais. E não se deve esquecer que é uma ferramenta poderosa para que estudantes da graduação e da pós-graduação venham a conhecer dessa história, dessa memória, a fim de que conhecendo o passado, estando nas lides do presente, possam almejar um futuro com um Sistema Nacional de Educação que garanta, a todos e a todas, o direito à educação e a uma educação de qualidade superior.

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2024.

*Prof. Carlos Roberto Jamil Cury*  
PUCMinas/CNPq

# CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A origem deste livro se dá a partir da tese de doutorado homônima defendida em novembro de 2023, vinculada à Linha de Pesquisa Política, Gestão e Avaliação da Educação, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, da Universidade Católica de Brasília, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Valdivina Alves Ferreira, tendo como objeto de estudos a tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional visando instituir o Sistema Nacional de Educação e, necessariamente, cumprir o que determina o art. 23 da Constituição Federal de 1988.

O livro tem como objetivo analisar o processo de tramitação e a instituição do SNE, levando em conta seus desdobramentos. Busca-se, assim, contextualizar a organização do Estado, o federalismo brasileiro e o regime de colaboração na área educacional, além de destacar o papel dos profissionais da educação nesse processo legislativo e identificar os principais avanços e desafios para a regulamentação do SNE no Brasil.

O interesse e a motivação pelo tema pesquisado fundamentaram-se em grande parte pela minha trajetória acadêmica e profissional, que se iniciou em 1993 na docência dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas da iniciativa privada e, posteriormente, na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Em 2002, fui admitido por concurso público, inicialmente como professor e, posteriormente, como especialista em educação, na função supervisor escolar.

Atuei na Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, sendo responsável pela etapa do ensino fundamental da rede municipal, coordenando diretamente as temáticas de currículo e formação de professores. Nesse período, cursei a pós-graduação em Gestão Educacional no Contexto Intercultural, ofertada pela Universidade Católica Dom Bosco, uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Campo Grande e a instituição de ensino superior, visando à formação continuada dos profissionais da educação da rede, especificamente os gestores da secretaria e das unidades escolares.

Em 2008 fui cedido para o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul para atuar na Secretaria de Estado de Educação como Coordenador de Educação Profissional e, entre os anos de 2010 e 2014, fui Superintendente de Políticas de Educação. Nesse período, minhas principais atribuições foram coordenar a organização do currículo, a formação de professores, a normatização das políticas educacionais e a tecnologia

no âmbito da Rede Estadual de Ensino. Fui responsável, ainda, pela formação das equipes de elaboração dos planos de educação no Estado.

Atuei como conselheiro do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2009 e 2015, sendo também vice-presidente daquele Colegiado. Nessa instituição, fui membro da Câmara de Educação Profissional e Educação Superior, o que me permitiu aprofundar meus conhecimentos sobre a legislação educacional e participar na elaboração de normas e pareceres relacionados ao sistema de ensino. Foi um período de significativo aprendizado e aprimoramento profissional, que ampliou meus conhecimentos e despertou meu interesse pelo arcabouço legal das políticas educacionais.

Devido ao trabalho com os planos de educação em Mato Grosso do Sul, fui convidado a integrar a equipe da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação entre os anos de 2015 e 2019. Atuei, inicialmente como Coordenador-Geral de Implementação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação e, posteriormente, como responsável pelo regime de colaboração entre os entes federativos e pela instituição do Sistema Nacional de Educação. Durante esse período, ministrei palestras em diversos estados sobre elaboração de planos de educação, monitoramento e avaliação desses documentos e regime de colaboração, além de participar de reuniões e debates sobre esses temas.

Cursei disciplinas do Mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília, sendo posteriormente admitido como aluno regular. Tive aulas, debates e reflexões que me incentivaram a aprofundar meus conhecimentos, culminando com a obtenção do título de mestre em educação em 2020 com a defesa da dissertação “Análise e comparação dos indicadores de qualidade dos anos finais do Ensino Fundamental de duas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS”<sup>1</sup>.

Entre os anos de 2019 e 2020, fui cedido para o Governo do Rio Grande do Sul para atuar na Secretaria de Estado de Educação. Nessa oportunidade, ocupei o cargo de Diretor do Departamento Pedagógico, sendo responsável pela organização curricular, formação de professores e legislação educacional da Rede Estadual de Ensino.

Assim sendo, todas essas experiências me motivaram a buscar novos conhecimentos e continuar meus estudos no doutorado em educação, aprofundando na temática do regime de colaboração – premissa

1 Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2764>. Acesso em: 4 maio 2022.

do Sistema Nacional de Educação. Esses conhecimentos científicos fortaleceram minha formação profissional as atividades que exerço. Dessa forma, espero que as reflexões contidas neste livro possam contribuir com o meio acadêmico e o contexto educacional, por meio do debate e novas produções acerca do regime de colaboração em matéria educacional entre os entes federativos e a formação dos profissionais da educação.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

# INTRODUÇÃO

As reflexões acerca da formação da sociedade brasileira e, principalmente, a ausência da oferta das políticas sociais à maioria da população ao longo da história, vislumbra-se o nosso contexto educacional, fortemente marcado pela exclusão e pelas desigualdades no acesso e na oferta dos serviços nessa área, o que impossibilitava a garantia do direito à educação a todos os cidadãos.

Nesse sentido, vale se reportar ao Brasil do Período Colonial<sup>2</sup>, dominado e explorado pela Coroa portuguesa por mais de trezentos anos até a sua Independência, em 1822. Sobre esse momento, Prado Júnior (1961, p. 114) asseverou serem “os três caracteres apontados: a grande propriedade, monocultora, trabalho escravo, são formas que se combinam e completam e derivam diretamente e como consequência necessária, daqueles fatores”, pois eram enormes latifúndios, sendo a maioria com monoculturas, tendo indígenas escravizados e tráfico negreiro, dando condições para o aumento dos lucros aos senhores de engenhos.

Decorre do Período Colonial a formação do povo brasileiro e o início da nossa sociedade. De acordo com Freyre (2003, p. 65), “formou-se na América tropical uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração econômica, híbrida de índio – e mais tarde de negro – na composição”, formando uma mestiçagem, a partir da integração entre as três raças: o branco europeu, os indígenas que aqui estavam e os negros que foram trazidos da África como escravos. Nesse contexto, observa-se que a educação brasileira, iniciada sob o comando dos jesuítas e restrita a alguns filhos de colonos e índios aldeados foi, posteriormente, um privilégio às classes dominantes.

Sobre essa composição histórica e formação do povo brasileiro, na interpretação de Prado Jr., depreendemos elementos para a compreensão do nosso país:

É na história, nos fatos concretos da formação e evolução de nossa nacionalidade que se encontra o material básico e essencial

---

2 De acordo com Silva e Amorim (2017, p. 186), processo de colonização do território brasileiro empreendido pela Coroa portuguesa buscou a manutenção do monopólio das possessões no além-mar. A presença constante de franceses na costa brasileira, os conflitos com habitantes nativos (índios) e o movimento de contrarreforma na Europa reforçaram as medidas de proteção da colônia no novo mundo.

necessário para a compreensão da realidade brasileira atual e sua interpretação com vistas à elaboração de uma política destinada a promover e estimular o desenvolvimento (Prado Jr., 1982, p. 195).

Da compreensão do contexto histórico da formação do nosso país, principalmente no que se refere a nossa sociedade e à área educacional, e no aprofundamento das leituras e estudos que subsidiam esta tese, evi-dencia-se a necessidade de abranger a concepção de Estado e educação, perpassando pela conjuntura do federalismo brasileiro e das relações federativas em matéria educacional.

Nessa perspectiva, os argumentos de Saviani (2010) no que se refere ao federalismo e à construção do SNE, consideram a ideia de que “a forma própria de responder adequadamente às necessidades educa-cionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação” (Saviani, 2010, p. 382), o qual realça a compatibilidade da instituição desse dispositivo legal com o regime federativo vigente no país e demandas da área educacional.

Reforçando as concepções de autonomia e as premissas da coo-peração entre os entes federativos, Cury afirma que:

[...] uma Federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados [...] (Cury, 2010, p. 152).

Manifesta-se, portanto, a necessidade de abordar as questões atinentes aos sistemas de ensino no Brasil e a demanda recorrente do planejamento das políticas educacionais de forma sistêmica e intencional, planejada e arti-culada, pois “um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito” (Cury, 2008, p. 1204).

São contribuições significativas do autor acerca da densidade e da contemporaneidade desse tema na conjuntura da educação nacional, as quais ele esclarece que:

Esses quatro elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, sob um ordenamento, como conjunto

organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito. Essa coexistência supõe unidade e diversidade sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativas) (Cury, 2008, p. 1204).

Ademais, o federalismo foi introduzido no Brasil com a chegada da República em 1889, período pelo qual o Estado passou a ser organizado e a distribuir o poder, considerando a existência de um pacto entre as unidades territoriais independentes, as quais criam um governo central, apoiado num documento que consolida essa União, a Constituição. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> (CF/1988) (Brasil, 1988) consagra:

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 (Brasil, 1988).

A partir da CF/1988 o país está sob a égide do federalismo cooperativo, cujos princípios, dentre outros, baseiam-se na autonomia dos entes federativos, na distribuição de poderes e na colaboração entre as esferas de governo. Para Dourado (2016, p. 39) a “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”.

Nessa composição da federação, os municípios passaram a entes federativos por meio da outorga de uma parcela de autonomia que até então era inconcebível na estrutura de poder existente. Dessa forma, o Brasil passou a ser uma das poucas nações a ter três esferas de poder

3 A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, é fruto do esforço de redemocratização do Brasil após o período militar (1964-1985). A CF/1988 foi escrita pela “Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1985 pelo presidente José Sarney, trabalhou durante 20 meses. Participaram 559 parlamentares (72 senadores e 487 deputados federais), com intensa participação da sociedade”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituinte/index.html>. Acesso em: 25 maio 2022.

(a federal, a estadual e a municipal) constitucionalmente instaladas, abrangendo um quantitativo enorme e heterogêneo de municípios (Costa, 2010, p. 744).

Numa análise do contexto do Estado brasileiro, pode-se verificar as profundas desigualdades e assimetrias regionais que inviabilizam a consagração dos direitos constitucionais aos cidadãos, tendo em vista o pacto federativo existente, principalmente na parte tocante aos municípios, pois a quantidade, a pluralidade e a diversidade de ideias contidas nessas localidades interferem na articulação entre os seus representantes. Para Araújo (2010):

[...] além da relação de interdependência, o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que vise a garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais. Portanto, a federação é uma forma de Estado, regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais (Araújo, 2010, p. 232).

Na perspectiva de que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Brasil, 1988), devendo “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, pode acionar o poder público para exigir-lo” (BRASIL, 1996), essa oferta carece ocorrer em regime de colaboração, devendo-se resguardar as competências entre os entes federativos, pois o texto constitucional estabelece em seu art. 23 que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] 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 (Brasil, 1988) (Grifo nosso).

Destaca-se, pois, que o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988 sofreu alteração por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2009, possibilitando a regulamentação em lei complementar específica para as regras de cooperação em matéria educacional, pois

o seu texto até então determinava que “[...] **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 desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988) (Grifo nosso). Sobre esse aspecto, Abicalil esclarece que:

Há quem trate 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 [...] (Abicalil, 2012, p. 23).

No entanto, esse dispositivo não foi regulamentado, mesmo tramitando no Congresso Nacional projetos de lei sobre o assunto desde a sanção da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014a), que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024<sup>4</sup>, determinando a instituição do SNE, cujo prazo já está expirado, conforme assinalamos a seguir:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014a).

A determinação expressa no PNE (2014-2024) tem como amparo legal a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009 (Brasil, 2009), que promoveu inúmeros avanços na educação nacional, inclusive ao preconizar que:

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

<sup>4</sup> Furtado, Gomes e Castro (2022, p. 322) destacam que o “Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) é fruto do esforço e da mobilização dos diversos setores da área educacional e representantes da sociedade civil, por meio das conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação no ano de 2009, as quais antecederam a Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE/2010), realizada sob a coordenação do Fórum Nacional de Educação, com abordagem de temas estruturantes do setor”.

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 de ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 2009).

A instituição do SNE por meio de lei complementar promoverá a regulamentação do regime de colaboração expresso na CF/1988 (BRA-SIL/1988). Nesse sentido, devido à densidade dos temas que compõe não é uma tarefa trivial, tamanha sua complexidade no âmbito da legislação e das políticas educacionais. Assim, destaca-se do Parecer CNE/CP n. 11/2012 as distinções seguintes:

A cooperação federativa (art. 23) é inerente à própria estrutura federativa para que o objetivo comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios seja alcançado: a garantia do direito do cidadão. A cooperação refere-se aos entes federados e implica o exercício articulado das competências comuns. Diz respeito ao pacto federativo. O Regime de Colaboração (arts. 211 da CF e 8º da LDB) trata mais especificamente das relações entre os sistemas de ensino dos entes federados, tendo como objeto a educação. Neste sentido, constitui o método de atuação dos sistemas de ensino, no cumprimento de suas competências próprias, exercidas de forma articulada entre eles, com o objetivo de alcançar a finalidade nacional comum. As formas de colaboração, construídas organicamente e com base no pacto federativo – caracterizadas, portanto, como Regime de Colaboração –, constituem os mecanismos de operação dos sistemas de ensino para o exercício de suas competências próprias, sintonizadas com os objetivos nacionais. Alguns conjuntos orgânicos de formas de colaboração podem ser definidos com abrangência nacional; outros, a partir de arranjos locais, pois existem particularidades em cada território e as formas de colaboração podem assumir variadas expressões. É ali que as diferenças, as diversidades, as particularidades de cada realidade devem ser devidamente reveladas (Brasil, 2012, p. 8).

Para ampliar as definições conceituais que dialogam nesta pesquisa, no que se refere à “sistema”, Saviani (2010, p. 381) define esse termo como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”. Corroborando a perspectiva

de conceituar sistema no âmbito educacional, Gadotti (2000, p. 163) assevera que esse mecanismo “é um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim”.

Nessa perspectiva, nota-se que a terminologia “sistema” se apresenta de várias formas e em múltiplas utilizações, levando a concepções e diferentes conduções, dentro e fora dos espaços educacionais, como pondera Saviani:

O termo “sistema”, em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equívoco. No entanto, partindo da educação como fenômeno fundamental, é possível superar essa aparência e captar o seu verdadeiro sentido. Com efeito, a educação aparece como uma realidade irredutível nas sociedades humanas. Como assistemática, ela é indiferenciada, ou seja, não se distinguem ensino, escola, graus, ramos, padrões, métodos etc. [...] E surgem as distinções: ensino (como transmissão de conhecimentos e habilidades), escolas (como locais especialmente preparados para as atividades educativas), articulação vertical e horizontal (graus e ramos) etc. (Saviani, 1999, p. 120).

Ao tratarmos da demanda de se instituir um SNE, consequentemente abordamos o federalismo vigente no país, considerando os mecanismos institucionalizados da relação entre os entes federativos, pois a CF/1988 implantou o federalismo cooperativo, no entanto, “[...] não determinou de imediato nenhuma forma de favorecer essa colaboração, de modo que a descentralização centrífuga e desorganizada, convivendo com o conflito entre redes e entes federativos [...]” (Abrucio; Segatto, 2014, p. 52). Nesse sentido, recorremos ao pensamento de Dourado, que nos apresenta a seguinte reflexão:

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? [...] No campo educacional, elas têm remetido à necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação 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 desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias (Dourado, 2013, p. 765).

Seguindo essa análise, ao instituir o SNE o Estado brasileiro deve considerar um planejamento educacional que possibilite condições para a efetivação da autonomia descentralizada aos entes federativos e a superação dos desafios na área educacional, principalmente do ponto de vista de atendimento à população e da qualidade dos serviços prestados, como podemos destacar, dentre outros:

- O elevado quantitativo de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória (4 a 17 anos) fora da escola<sup>5</sup>, em total descumprimento à Emenda Constitucional n. 59/2009 (Brasil, 2009), agravado pela pandemia de Covid-19<sup>6</sup>;
  - O baixo desempenho dos estudantes da educação básica, conforme demonstrado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>7</sup>, que mesmo antes do período da pandemia de Covid-19 já apresentava dados considerados insatisfatórios do ponto de vista da proficiência em Matemática e Língua Portuguesa, assim como a trajetória escolar discente nesse nível de ensino;
- 
- 5 Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2021 (segundo trimestre), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) /2021, apontam que 1,4 milhão de brasileiros entre 5 e 17 anos não frequentam a escola.
- 6 Segundo o Ministério da Saúde do Brasil, “a Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019” (Brasil, 2021). A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou, em março de 2020, a disseminação comunitária de Covid-19 em todos os continentes e classificou o evento como uma pandemia.
- 7 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro com base na combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. Essas duas dimensões, que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, precisam ser aprimoradas para que o País alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional expresso na Constituição Federal (Brasil, 2021, p. 11). Na última aferição realizada em 2019, as metas nacionais obtidas no Ideb pelo Brasil foram: Anos Iniciais do Ensino Fundamental 6,1; Anos Finais do Ensino Fundamental 4,7; Ensino Médio 3,9 (Brasil, 2020).

- O alto índice de analfabetismo<sup>8</sup> da população que historicamente deixa milhões brasileiros à margem do processo escolarização e do acesso ao conhecimento, notadamente as populações menos favorecidas e em vulnerabilidade social;
- As discussões acerca do financiamento da educação, principalmente acerca dos debates em torno da Meta 20 do PNE (2014-2024)<sup>9</sup> e dos fundos para a manutenção e desenvolvimento da educação.

Diante desse cenário no campo educacional, torna-se imprescindível compreender que a qualidade na educação deve se referenciar por variáveis que tratam sobretudo da “organização e da gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização [...]” as quais subsidiam o debate e as decisões de forma que seja “[...] fundamental, portanto, não perder de vista que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas e exigências sociais de um dado processo” (Brasil, 2009, p. 30). Segundo Gadotti (2013):

A qualidade da educação precisa ser encarada de forma sistêmica: da creche ao pós-doutorado. O sistema educacional é formado de muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas: o que ocorre em uma delas repercute nas outras. A educação só pode melhorar no seu conjunto (Gadotti, 2013, p. 9).

Ao tratar da qualidade da educação, torna-se imperativo a compreensão de “um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, seu significado vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico” (Dourado *et al.*, 2016, p. 101-102). Dessa forma, deve-se promover o constante debate e os estudos dos seus parâmetros, assim como os investimentos necessários sejam suficientes para a superação dos desafios apontados e a melhoria constante dos indicadores dessa área.

8 Em 2022, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua Educação, a taxa de analfabetismo no Brasil estava em torno de 5,6% (Brasil, 2022).

9 A Meta 20 do PNE (2014-2024) prevê que o Brasil deve “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014a).

Esse cenário nos aponta que a necessidade da oferta dos serviços educacionais em regime de colaboração e que a discussão em torno da regulamentação do SNE por parte do executivo e legislativo têm promovido embates e atraso na sua regulamentação, prazo que já ultrapassa sete anos de tramitação no Congresso Nacional, inviabilizando questões legais que podem implementar regras de cooperação mais objetivas entre os entes federativos “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 [...]”, tornando viável o que é comum às esferas do poder público [...]” (Dourado, 2013, p. 777-778).

Na ausência da regulamentação do SNE, governantes e gestores educacionais atuam com políticas ou programas temporários, centralizados e implementados numa estrutura nacional que, a princípio, não contém as responsabilidades claras para a oferta dos serviços educacionais e a garantia do direito à educação com qualidade e equidade a todos os cidadãos.

Nesse sentido, é imperiosa a necessidade de “definir estratégias nacionais para desenvolver e fortalecer as capacidades regionais (nos estados) para formulação de políticas públicas, planejamento e gestão, com indução para os municípios, gerando capacidade de gestão e de colaboração efetivas” (Cunha *et al.*, 2014, p. 217), de forma a contribuir para a pactuação, o planejamento e a execução das ações.

Dada a configuração geopolítica existente no país, a complexidade da composição e do cenário educacional, principalmente no caso dos municípios, o processo de disseminação sobre a instituição do SNE se torna um desafio a ser superado, pois “[...] a organização de um sistema educacional é tanto a busca por organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder” (Cury, 2008, p. 1.200).

Tendo como objeto de análise os projetos de lei que visam à instituição do SNE e a efetivação do instituto do regime de colaboração em matéria educacional, o percurso metodológico utilizado para compreender os fenômenos políticos e os dobramentos decorrentes dessas ações foram a pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas e a análise dos dados.

Foi utilizada a pesquisa bibliográfica para coleta de informações relevantes quanto à temática proposta, principalmente aquelas que se referem ao Estado, ao federalismo e às relações federativas no Brasil, regime de colaboração e sistemas de ensino “[...] a partir do

levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de websites” (Fonseca, 2002, p. 32). Para Boni e Quaresma (2005, p.71), constam de “um apanhado sobre os principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema escolhido e que são revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes”.

A pesquisa documental, por sua vez, “[...] recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico prévio, [...]”, que, de acordo com Fonseca (2002, p. 32), consistindo nesta tese, na legislação educacional e nos registros relacionados à temática, principalmente na tramitação dos projetos de lei complementar no Congresso Nacional. Esse tipo de pesquisa contribui sobremaneira como forma de coletar as informações e complementar com o acumulado de conhecimento produzido em diferentes períodos históricos que “[...] impregnam os textos das condições e intenções políticas que marcaram sua produção, expressando interesses litigantes [...]” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p. 432).

Para a compreensão da trajetória histórica para se instituir um SNE no país, são identificados os registros e intenções de cada período. Da análise documental pela legislação que sustenta a instituição do SNE consta a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Na composição dessa análise tem-se, ainda, os projetos de lei complementar que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional com a finalidade de cumprir o dispositivo constitucional, sendo os Projetos de Lei Complementar n. 15/2011, n. 5.519/2013, n. 413/2014, n. 448/2017, n. 25/2019 e 235/2019.

Ademais, por se tratar de um marco histórico para a temática desta tese, a pesquisa documental é composta pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, considerado um documento referência para a construção da política educacional brasileira, do pensamento inicial de um sistema nacional para essa área. O Manifesto ressalta, ainda, a defesa dos princípios da educação “como uma função essencialmente pública; a escola deve ser única e comum, sem privilégios econômicos de uma minoria; todos os professores devem ter formação universitária; o ensino deve ser laico, gratuito e obrigatório” (Azevedo et al., 1984).

Após a pesquisa documental, foram realizadas entrevistas individuais on-line, seguindo roteiros semiestruturados com perguntas abertas

por ser “indicada para estudar um fenômeno com uma população específica [...] e permitir flexibilidade na sequência da apresentação das perguntas ao entrevistado e o entrevistador pode realizar perguntas complementares para entender melhor o fenômeno em pauta” (Manzini, 2012, p. 156). De acordo com Boni e Quaresma (2005, p. 75), “esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo, assim, um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados”.

Foram participantes das entrevistas os seguintes representantes: um dos autores de projeto de lei complementar que tramita no Congresso Nacional para instituir o SNE (Parlamentar Autor), dois gestores educacionais, sendo um da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Representante Undime) e um do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Representante Consed) e um do Conselho Nacional de Educação (Representante CNE).

# CAPÍTULO 1

## ESTADO, FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL<sup>10</sup>

### Estado e federalismo: revisitando conceitos

O dispositivo constitucional que demanda o estabelecimento de regras de cooperação sob o instituto de lei complementar, de forma a promover o regime de colaboração entre os entes federativos e a consecução das políticas educacionais que atendam ao direito dos cidadãos à educação, assinala características imperativas do Sistema Nacional de Educação (SNE), que é a “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação” (Brasil, 2014a, p. 21).

Assim, a premissa de apresentar referenciais conceituais que contribuam para a compreensão das relações e dinâmicas sociais e de poder no contexto, especificamente as concepções de Estado, que perpassam essa construção histórica e marcam a nossa sociedade de forma significativa. Esses subsídios devem levar em conta as políticas públicas educacionais que atendam às demandas e necessidades dos cidadãos, sendo pautas imperiosas que demarcam a regulamentação do regime de colaboração.

Preliminarmente, destaca-se a ideia de Estado, que tem início com a necessidade de o homem controlar a convivência dos grupos sociais num determinado território, com forte conotação de ordem pública, levando o controle de poder às mãos de uma só pessoa, do qual “ emergem três aspectos ínsitos a essa nova forma de agrupamento humano e que irá servir de parâmetro para todos os conceitos de Estado a serem desenvolvidos posteriormente” (Filho, 2009, p. 15-16). Em complementação, esse autor destaca:

10 Capítulo publicado no Dossiê Temático: Políticas Públicas Educacionais no âmbito da Educação Básica. Disponível em: <https://n2t.net/ark:/57118/JRG.v7i16.1316>. Acesso em: 29 ago. 2024.

[...] Sob o aspecto sociológico, o ente estatal representa a convergência de todas as forças sociais existentes num dado território. Sua finalidade consiste em dar segurança e promover o interesse comum dos homens por meio da conjugação de todas as suas forças. Portanto, o Estado é uma síntese dos ideais de comunhão que ele traz dentro de si. [...] Sob o aspecto político, o ente estatal tornou-se a sede do poder político. Com isso, o poder político passou a ter no Estado a sua expressão mais alta, estando ambos – Estado e poder político – indissoluvelmente ligados. [...] Sob o aspecto jurídico, o Estado torna-se uma organização destinada a manter, pela aplicação do direito, as condições universais de ordem social. Torna-se, com isso, produtor de direito, sujeito de direito e objeto do direito. Grifos do autor (Filho, 2009, p. 16-18).

O estudo e o debate sobre a “problemática do Estado colocam-se de suma importância às ciências sociais e as demais áreas do conhecimento, pelo aporte que traz ao conhecimento da realidade [...]” (Adams; Pfeifer, p. 239), assim como auxilia no entendimento do papel das instituições na consecução das políticas públicas educacionais. Visam, ainda, ultrapassar noções pautadas em “matrizes liberais” provenientes do século XVIII que, segundo Mendonça (2014, p. 28) parte de dois princípios-chave “1), que o estudo do Estado deriva do estudo do Direito, especialmente do Direito público, àquela época imbricado à Ética e à Moral; 2) que tal Direito, do qual emergiu o Estado, pertencia ao domínio da Natureza”.

O papel do Estado no desenvolvimento de uma sociedade “pode ser visto como principal indutor, regulador e alocador de recursos em áreas consideradas estratégicas, sobretudo na sociedade capitalista, bem como em relação a sua intervenção nas políticas públicas e na sua capacidade transformadora” (Moura, 2018, p. 29). Dessa forma ocorre uma interferência na realidade, propondo ou adiando a agenda de temas estruturantes para o país, como, por exemplo, aqueles relacionados à pactuação e consecução dos serviços educacionais que devem ser ofertados aos cidadãos, pautados na política educacional em âmbito nacional com o financiamento específico, devidamente regulamentado, como preconiza o SNE.

Nessa seara, deve-se conceituar Estado além de o conjunto de instituições políticas e administrativas que organizam as nações e seus cidadãos, considerando a vida em sociedade e o regramento precípua às demandas dos indivíduos no convívio social. Kelsen (1998, p. 273)

nos aponta que “Estado é uma sociedade politicamente organizada porque é uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva, e essa ordem coercitiva é o Direito”. Bresser-Pereira (1995, p. 86) defende que “Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte”.

Deixando de ser visto em separado, o Estado passa a ser fortalecido a partir de novas relações com a sociedade civil, pois “o Estado deve ser concebido como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização” (Gramsci, 2007, p. 28), em decorrência das políticas públicas, incluindo as políticas educacionais, que emergem da relação e das disputas e pressões dos diversos grupos que compõem a sociedade, de forma a fortalecer o seu protagonismo, envolvendo outros sujeitos.

Entende-se, portanto, que o Estado não seja repressor da participação da sociedade civil em seus diversos espaços, contribuindo para a superação dos problemas que assolam essa sociedade, principalmente as desigualdades e assimetrias regionais historicamente evidentes no país. De acordo com Dourado:

[...] é fundamental situar a concepção de Estado, entendida aqui em acepção ampla, que envolve sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (Dourado, 2010, p. 679).

Assim, depreende-se hegemonia como uma combinação de “domínio, coerção e força; e, ao mesmo tempo, direção, persuasão e consenso” (Oliveira, 2004, p. 59), tendo o Estado ampliado o processo por meio do qual se desenvolvem relações com base na coerção e no consenso, na dominação e na direção política. Nesse sentido, essas relações estão embricadas na medida em que as tratativas em torno da instituição do SNE envolvem grupos políticos e da sociedade civil e disputas pela implementação de políticas educacionais em âmbito nacional, regional e local.

Ademais, a compreensão dos conceitos fundantes sobre Estado possibilita o entendimento das relações entre a sociedade civil e os

órgãos estatais na atualidade, de forma que se possam entender as dinâmicas estabelecidas para o planejamento e a consecução das políticas públicas, em particular as políticas educacionais. Consideramos, sob essa vertente, os argumentos apresentados por Araújo, ao afirmar que:

[...] a relação entre Estado e as políticas educacionais no Brasil constitui grande desafio, visto que nosso liberalismo foi outro, nosso intervencionismo foi outro e, não chegando a consolidar plenamente nem um nem outro, chegamos - por força das alterações no capitalismo mundial - no início do século XXI com a necessidade de diminuir um Estado já diminuto em sua dívida histórica com a parcela majoritária da população excluída dos requisitos mínimos para uma vida civilizada (Araújo, 2011, p. 286).

Essas argumentações nos subsidiam na análise dos acontecimentos que vivenciamos e corroboram para que os estudos e debates acerca de Estado possam balizar a compreensão dos fatos subjacentes na sociedade contemporânea e, de maneira fundamentada, fortalecer a promoção de políticas públicas educacionais a serem implementadas no atendimento às necessidades dos cidadãos. Essas demandas impõem que sejam realizados movimentos dialógicos pela transformação dessa realidade com a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Para compor essa análise, tem-se o federalismo, uma forma de organização do Estado em que existe o governo central ao tempo em que há divisão de poder com as unidades federadas que o compõem. Nessa organização, a Constituição Federal se torna a sustentação entre os entes que integram o Estado e representa, ainda, a união de seus membros em uma federação. “O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, do seu próprio sentido etimológico: a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto [...]” (Abrucio, 2010, p. 41), pois:

Trata-se de acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (Abrucio; Franzese, 2007, p. 2).

Ao longo da história, o federalismo vem sendo adotado por muitos países com diferentes formas organizacionais, mantendo as suas características elementares. A figura 1 destaca na cor cinza em tom mais forte as nações que adotam essa forma de governo.

## **Figura 1 – Federalismo no Mundo**

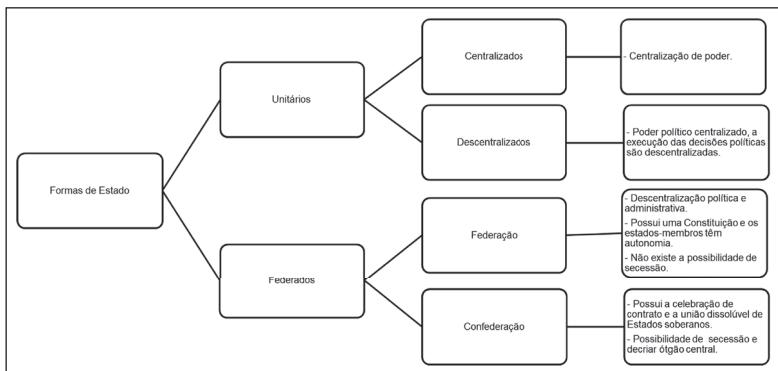


Fonte: *Forum of Federation* (2017) apud Carmo (2019, p. 120).

Segundo a análise de Carmo (2019, p. 120), dentre as características comuns entre os países que adotam o federalismo como regime, são consideradas mais evidentes os princípios democráticos que asseguram e fortalecem a descentralização político-administrativa, as grandes áreas territoriais e as heterogeneidades culturais, visto que o arranjo acomoda as diferenças e possibilita a mitigação dos conflitos.

A conceituação de um padrão único de Estado federal torna-se complexa, pois a instituição dos estados federados depende de características e de formas próprias na sua adoção. Nessa perspectiva, devemos nos atentar para a composição, uma vez que “não precisam ter mecanismos idênticos para sua compreensão e identificação, mas têm algumas características e objetivos fundamentais definidos” (Cunha, 2006, p. 14). Assim, a organização dos estados federais torna-os diferentes dos estados unitários, como podemos perceber na figura a seguir:

**Figura 2 – Formas de Estado e suas principais características**



Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

No federalismo contemporâneo existe a união das unidades federadas e a criação de uma esfera de governo que venha suprir as suas fragilidades. Dessa forma, ao se constituírem estados, essas unidades cedem parte de sua autonomia para “estabeleceram relações de interdependência – e não de simples hierarquia – entre si e com o Governo Federal recém-constituído. Esse pacto político-territorial foi garantido pela Constituição, o mais amplo e originário contrato federativo” (Abrucio; Franzese, 2007, p. 2).

Em tese, o federalismo é o regime que busca estabelecer o equilíbrio entre unidade e diversidade e, consequentemente, a autonomia e a interdependência dos entes federativos. Garcia e Santos (2018) apresentam as principais características do federalismo, afirmando que sem estas um Estado não pode existir:

- 1<sup>a</sup>) O Estado Federativo deve ser instituído por uma Constituição ou lei máxima;
- 2<sup>a</sup>) Prevê a existência de duas ou mais esferas de governo;
- 3<sup>a</sup>) É negado o direito de secessão, que é a possibilidade de dissolver o vínculo confederativo, o que torna a federação indissociável;
- 4<sup>a</sup>) Existe a repartição de competências entre os entes federados (Garcia; Santos, 2018, p. 2).

Infere-se, pois, que a constituição é o documento que dá sustentação aos estados federados. Horta destaca os “princípios, técnicas e instrumentos operacionais” para sua consecução:

1. a decisão constituinte criadora do Estado Federal e de suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-Membros; 2. a repartição de competências entre a Federação e os Estados-Membros; 3. o poder de auto-organização constitucional dos Estados-Membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional; 4. a intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos; 5. a Câmara dos Estados, como órgão do Poder Legislativo Federal, para permitir a participação do Estado-Membro na formação da legislação federal; 6. a titularidade dos Estados-Membros, através de suas Assembleias Legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição Federal; 7. a criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado; 8. a existência no Poder Judiciário Federal de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para interpretar e proteger a Constituição Federal, e dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados, outras pessoas jurídicas de direito interno, e as questões relativas à aplicação ou vigência da lei federal (Horta, 1995, p. 347).

Corroborando as contribuições de Horta (1995), o quadro a seguir apresenta a estruturação do federalismo a partir dos estudos de Carmo (2019) e reforça questões estratégicas para a sustentação do federalismo.

**Quadro 1 – Estruturação do federalismo**

Estruturação	Características
Constituição Federal	Existe para manter o pacto federativo dos entes territoriais, garantindo as competências de cada esfera político-administrativa.
Divisão do território	A preservação da divisão do Estado nacional, em subunidades territoriais, que constituem os entes federados, ou unidades-membro da federação.
Divisão dos Poderes	O poder é dividido entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, que possuem com autonomia nos âmbitos nacional e subnacionais.
Descentralização de competências	São descentralizadas as competências (fiscais e administrativas), dividindo as atividades financeiras e burocráticas entre os níveis de governo.
Legislativo nacional bicameral	Instituição de uma segunda casa legislativa (o Senado Federal) para representar as unidades subnacionais no poder central.
Corte Suprema de Justiça	Responsável pela manutenção da Constituição e da ordem federal e regulação dos conflitos federativos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do texto Federalismo e Políticas Públicas Educacionais (Carmo, 2019, p. 119).

Tanto sob a análise de Horta (1995) quanto a de Carmo (2019), outra característica marcante do federalismo é a repartição de competências. Partindo dessa premissa e considerando que o federalismo, à letra da lei, deve sustentar as relações federativas em nosso país e amparar a instituição do SNE, o qual promoverá o aprimoramento das regras de cooperação em matéria educacional e, consequentemente, o fortalecimento do Estado e a garantia dos direitos aos cidadãos, são indispensáveis o conhecimento e a compreensão do federalismo brasileiro, tema que será abordado a seguir.

## O federalismo brasileiro

No contexto brasileiro, a presença do Estado na concepção e na consecução das políticas públicas é indispensável, considerando a sua natureza indutora e reguladora na organização desses processos e a promoção do bem-estar da sociedade, nas diversas áreas, dentre elas a saúde, a educação, o meio ambiente e a segurança pública, consagradas na CF/1988 (Brasil, 1988).

O federalismo brasileiro foi instituído a partir da Proclamação da República, no entanto, remonta ao pacto imperial quando o poder central estava:

[...] preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834<sup>11</sup>, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local (Lopreato, 2020, p. 4).

Do período inicial da nossa República, o autor afiança que, mesmo não se traduzindo em federalismo, o pacto imperial:

[...] definiu a divisão de competências entre as esferas de poder e garantiu ao governo central o direito de responder por questões nacionais em diferentes áreas [...]. O arranjo garantia autonomia financeira e liberdade de decisão ao governo provincial em matérias de interesse relacionadas à defesa da economia e da ordem política local. A distribuição tributária estabelecia-se entre o centro, com

<sup>11</sup> “O Ato Adicional foi instituído pela Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, e faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832” (Campanhole; Campanhole, 1994, p. 806).

maior poder fiscal, e as províncias, restando pouco aos municípios. [...]. O presidente servia como agente articulador dos interesses do centro e da província [...] O sistema, por seu caráter descentralizado e de respeito às condições locais, acabou por referendar as diferenças regionais. A inexistência de uma política regional capitaneada pelo centro acatou a assimetria de renda e atrelou à capacidade econômica de cada província [...]. As relações entre o centro e as províncias, marcadas por descentralização e liberdade de ações, contrastava com a centralização do poder provincial no trato com os municípios. [...] as Assembleias dominavam o processo [...]. Na área fiscal, os municípios, com baixo montante de receita própria, dependiam do orçamento provincial e estavam forçados a barganhar as demandas locais com as elites provinciais (Lopreato, 2020, p. 5-6).

A promulgação da Constituição de 1891 (CF/1891) apresentou a organização para o Governo Federal, os Estados e os Municípios, no entanto, evidenciou o desequilíbrio entre os federativos, tendo em vista que, “nesse período, um grupo de estados, considerados mais fortes pela produção de café e criação de gado, tomava decisão pelos demais, menos favorecidos financeiramente” (Furtado; Viana; Alves Ferreira, 2021, p. 573).

Seguindo essa perspectiva, Abrucio e Segatto destacam que a organização do Estado Nacional, promovida após o rompimento do pacto colonial, derivou num “modelo unitarista, comandado verticalmente pelo Rio de Janeiro. Essa era uma resposta à formação colonial muito diversa no país, a qual produziu regionalismos por vezes transformados em demandas separatistas” (Abrucio; Segatto, 2014, p. 47).

Nota-se que, tanto no pacto imperial quanto na implantação do federalismo, foram desconsideradas as diferenças e as desigualdades regionais existentes no país, acentuando e contribuindo para a ampliação e o aprofundamento dessas condições, considerando a inexistência de políticas locais ou regionais e, principalmente, a centralização na tomada das decisões, já que a “[...] desigualdade e a diversidade entre as regiões e províncias criavam a necessidade de uma política de integração nacional compatível com a autonomia pleiteada, em maior ou menor medida, pelas elites e as sociedades locais” (Abrucio, 2010, p. 43).

Ademais, dos primórdios da República no Brasil até a edição da CF/1988 (Brasil, 1988), o país viveu sob diferentes configurações de federalismo, conforme nos apresentam Soares e Machado (2018):

**Quadro 2 - Histórico do federalismo no Brasil (1889-1985)**

Período	Constituição e tipo de federalismo	Principais características
Primeira República (1889-1930)	CF/1891 Federalismo Oligárquico	- Descentralização política e fiscal. - Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados.
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934 Federalismo centralizado	- Maior centralização política. - Expandido relações intergovernamentais do governo central.
	CF/1937 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual. - Descentralização fiscal.
República Nova (1946-1964)	CF/1946 Federalismo democrático (efetivo)	- Restabelecimento do autogoverno estadual. - Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais. - Fortalecimento dos municípios.
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual. - Centralização fiscal e administrativa.

Fonte: Soares e Machado, 2018.

Do histórico do federalismo brasileiro constante no Quadro 3, no que cabe à educação, podem-se destacar:

- a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930;
- a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932;
- a promulgação da Constituição Federal de 1934, que destinou um capítulo específico para a educação, vislumbrando a possibilidade de instituição do SNE;
- o retrocesso na área educacional a partir da instituição do Estado Novo<sup>12</sup> em 1937, que “inaugura uma estrutura de Estado unitário descentralizado, muito embora preconizasse a condição de Estado Federal do Brasil” (Anselmo, 2006, p. 120);

12 O Estado Novo – o regime autoritário implantado com o golpe de novembro de 1937 – Getúlio Vargas consolidou propostas em pauta desde outubro de 1930, quando, pelas armas, assumiu a presidência da República. Como da Revolução de 30 haviam participado forças políticas bastante diversificadas, distintas eram as visões a respeito da condução do processo revolucionário. Enquanto uns defendiam medidas mais centralizadoras e autoritárias, insistindo na necessidade de um regime forte e apartidário, outros pregavam medidas mais liberais e lutavam por maior autonomia regional (Pandolfi, 2023. p. 2).

- a Constituição Federal de 1946, que reestabeleceu a forma federativa, a vinculação de recursos e a competência aos estados e ao Governo Federal para legislar sobre as diretrizes e bases da educação; se comparada à constituição anterior:

(...) A Constituição de 1946 teve características desenvolvimentistas como, por exemplo, a retomada da autonomia dos Estados-membros que inovou, quando concedeu aos Municípios a faculdade de se autogovernarem, bem como a retomada da repartição de competência entre os Federados. Por outro lado, a tendência de centralização do poder foi mantida e, de fato, perceberam-se grandes tentativas de reduzir as desigualdades regionais e a repartição de competência em matéria tributária (Lima, 2008, p. 8).
- a iniciativa de instituição do primeiro plano nacional de educação em 1962, elaborado por um grupo de educadores sob a coordenação de Anísio Teixeira, que não obteve sucesso devido à instalação do regime militar no país, que estabeleceu outras metas para a educação nacional.

Com o fim do Regime Militar, o federalismo passou por forte reformulação, organicamente estabelecido na CF/1988, com três níveis de governo, autônomos e interligados, compondo, assim, uma união indissolúvel, com institucionalidades próprias, como asseveraram Soares e Machado:

- 1) Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na atualidade, a estrutura federal brasileira comporta [...]
- 2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.
- 3) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.
- 4) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.
- 5) Supremo Tribunal Federal: órgão

máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados. 6) Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas. 7) Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes (Soares; Machado, 2018, p. 80-81).

Nessa perspectiva, o texto do art. 23 da Carta Magna, especificamente em seu parágrafo único, com alterações dadas pela Emenda Constitucional n. 53<sup>13</sup>, de 19 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), dentre outros dispositivos, estabeleceu a elaboração de leis complementares para as normas de cooperação entre os entes federativos, instituindo expressamente o federalismo cooperativo no Brasil:

Nesse movimento, a Constituição Federal de 1988 definiu alguns elementos, hoje condicionantes, das políticas sociais no Brasil, quais sejam: a definição de um federalismo tridimensional, a partir da coroação do município como ente federado; a prerrogativa da autonomia dos entes; a definição das competências comuns e privativas no campo das políticas sociais; e a necessária cooperação entre as unidades subnacionais na oferta dos serviços (Costa; Vidal; Vieira, 2019, p. 4).

Dessa forma, o dispositivo constitucional enseja, obviamente, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem em prol do bem-estar dos cidadãos, independentemente da localidade em que estejam, visto que a “Constituição de 1988 fortaleceu a federação, trazendo avanços significativos no que concerne aos processos de descentralização político-administrativa” (Garcia; Santos, 2018, p. 8).

Nessa miríade, a CF/1988 destaca-se pelo avanço na “[...] proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como

13 A Emenda Constitucional n. 53/2006 alterou do art. 23, já citado nesta tese, outros dispositivos da CF/1988 em matéria educacional, quais sejam: art. 7º (diminuição da assistência aos filhos de dependentes); art. 30 (ampliação da exigência de cooperação entre os entes federativos para os programas da educação básica); art. 206 (reorganizou e ampliou as questões referentes aos profissionais da educação); art. 208 (organização da oferta da educação infantil); art. 211 (tratou da organização da oferta da educação nacional, priorizando o ensino regular); no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil (Brasil, 2006).

instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial da educação básica” (Abrucio, 2010, p. 39). No entanto, temos que superar a “dialética entre o comum (nacional) e o diferencial (estadual/municipal) [...] que possuem trajetórias históricas que se apoiam em um federalismo educacional (ou mesmo uma descentralização) já vindo do Ato Adicional de 1834” (Cury, 2014, p. 37).

No entanto, a implementação do disposto no texto do parágrafo único do art. 23 da Carta Magna passou a exigir estudos, debates, pontuação e construção de acordos entre os poderes constituídos, os quais sejam capazes de agregar a diversidade regional em torno da unidade nacional. Não é uma tarefa trivial se consideramos as diversas áreas da sociedade e as políticas públicas a serem desenvolvidas. Por outro lado, cabe a análise no tempo em que a área educacional tem levado para estabelecer o regramento necessário, a partir da regulamentação do art. 23 da CF/1988, para que os entes federativos avancem na pauta do regime de colaboração e melhor atendam aos cidadãos no direito à educação:

Enquanto outras áreas, como o meio ambiente e a saúde, avançaram na concepção e no estabelecimento de regras claras de cooperação, por meio da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos na consecução dessas políticas, a área educacional ainda não avançou nesse sentido, impossibilitando uma sólida pontuação entre os gestores e especialistas da área, o que impacta diretamente nas escolas e redes de ensino (Furtado, Viana; Ferreira, 2021, p. 574).

Nesse contexto, Abrucio e Segatto (2014) apresentam quatro heterogeneidades que levaram o Brasil a optar pelo federalismo, quais sejam: a dimensão territorial do país, o regionalismo, marcado pelas culturas e costumes locais, a desigualdade econômica regional ou macrorregional e a opção de transformar os municípios em entes federativos autônomos. Assim, foi instalado no Brasil o federalismo cooperativo, que basicamente consiste na cooperação entre a União e os demais entes federativos, de forma coordenada e descentralizada, como destaca Cury:

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo

político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição (Cury, 2010, p. 153).

Ao assumir o federalismo cooperativo, o Brasil renunciou as outras opções desse regime de governo:

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964. 2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro como o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930. 3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição (Cury, 2006, p. 115).

Para melhor compreender os tipos de federalismo, iluminam-se as contribuições contidas no quadro a seguir, elaborado por Tormes e Farenzena (2019).

**Quadro 3 – Modelos de federalismo**

Modelo	Características
Centrípeto	Ocorre quando os poderes se concentram mais no ente nacional e menos nos entes subnacionais.
Centrífugo	Ocorre quando se distribui poder aos entes subnacionais, consagrando mecanismos de descentralização.
Equilíbrio	Ocorre quando os mecanismos jurídicos e constitucionais buscam equilibrar as relações entre o ente nacional e os demais entes federados.

Fonte: Tormes e Farenzena (2019, p. 1691) com base em Martins (2011), Abrucio (2010), Oliveira (2007) e Bobbio (2010).

O modelo de federalismo adotado no Brasil é caracterizado pela descentralização. Esse princípio não tem apenas como premissa o repasse de recursos financeiros da União aos demais entes federativos, mas sim

a repartição de competências entre eles. Nesse sentido, convém destacar que a CF/1988 promoveu esses avanços no que se refere à implementação do federalismo brasileiro, assinalada em grande parte pela descentralização de recursos e compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo.

No Brasil, com a adoção do federalismo cooperativo, as responsabilidades atribuídas aos entes federativos são exercidas de forma concorrente ou até mesmo concomitantemente. De acordo com Cury (2008, p. 1200), a Carta Magna de 1988 foi “recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos [...]”, cujos dispositivos amparam o princípio da descentralização com a elaboração de regras de cooperação para a efetivação das políticas sociais no atendimento aos cidadãos.

Cury (2010) assevera que a “distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos” (Cury, 2010, p. 152). Ainda, segundo o autor, não se podem desconsiderar as especificidades educacionais pertinentes a cada ente federativo, as quais marcam a diversidade que compõe o nosso país.

A partir dessa organização e da ausência de regulamentação das regras de cooperação em matéria educacional, o regime de colaboração fica condicionado a ações pontuais e “fragilizado na medida em que passa a depender da vontade de governos, em detrimento a uma ação de Estado contínua, pactuada e com o planejamento necessário ao enfrentamento das necessidades dessa política pública” (Furtado; Brito, 2020, p. 207). Diante dos dispositivos previstos tanto na CF/1988 quanto na LDBEN, a legislação complementar pouco avançou para materializar as questões atinentes ao regime de colaboração no país (Scuff; Fonseca, 2016, p. 80).

Assim, as relações federativas em matéria educacional ficam tensionadas e desprovidas de um pacto federativo capaz de sustentar as demandas dos cidadãos na implementação das políticas públicas e requer regras de cooperação, as quais promoverão o regime de colaboração entre os federativos e, em especial, em matéria educacional, a garantia pelo direito social à educação<sup>14</sup> constitucionalmente consagrado.

14 O art. 205 da Carta Magna de 1988 assevera que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade,

Ademais, no que se refere à ausência da regulamentação do SNE, Cury (2008) assevera que:

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a eventual perda de autonomia destes. [...] há o medo de uma centralização por parte do Estado federal na qualidade de 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 precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao financiamento desta (Cury, 2008, p. 1200).

Nesse aspecto, a complexidade da implementação do regime de colaboração exige esforço e determinação política na pactuação de acordos intergovernamentais que construam caminhos possíveis para a melhoria da educação nacional, considerando o envolvimento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, não menos importante, que alcancem toda a sociedade, promovendo, ainda, a interdependência dos entes federativos, cujo modelo de gestão pode se pautar nos seguintes aspectos:

(I) o papel central da União na indução da qualidade na educação básica; (II) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas; (III) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (IV) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (V) a valorização dos profissionais da educação; e (VI) o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem (Almeida Junior *et al.*, 2014, p. 116).

Essas condições quando postas em prática fortalecem, em grande parte, o planejamento e a implementação das políticas educacionais no país, a fim de contribuir para cessar a desigualdade social e a ausência de articulação entre as esferas de governo, que corroboram o histórico de exclusão de uma parcela significativa da população negra, indígena, ribeirinha, dentre outras, que sempre esteve à margem do processo de escolarização e outras políticas públicas. Consequentemente, esse

---

visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1988).

cenário “apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais” (Dourado, 2016, p. 37).

Sob esse aspecto, verificamos que os entes federativos não têm como tradição a pactuação da oferta dos serviços educacionais no território nacional, nas regiões e, particularmente, no âmbito dos estados; os municípios se organizam de diversas formas para viabilizar espaços de participação na tomada de decisões que, por consequência, possibilitam mais recursos e investimentos na educação municipal, considerando um dos pilares do federalismo:

Trate-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional (Abrucio, 2010, p. 45).

Assim, para que o país avance na agenda instituinte do SNE, o anseio e a determinação dos governantes são fatores preponderantes no envolvimento da classe política e da sociedade civil em torno de um projeto maior para a educação brasileira, baseado em acordos e consensos construídos. Por isso, se faz indispensável que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam contar com o regramento para embasar a consecução das políticas educacionais, de forma a promover o fortalecimento do federalismo cooperativo adotado no Brasil.

## As políticas educacionais no Brasil

As políticas públicas pressupõem o conjunto de estratégias, programas e ações implementadas pelas esferas governamentais, visando ao cumprimento dos direitos constitucionais e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. No campo educacional, nas últimas décadas, o Brasil foi instado pelo conjunto da sociedade e por organismos internacionais a promover avanços significativos, como a ampliação da idade escolar obrigatória, as regras de financiamento para a educação básica, o acesso à educação superior, a melhoria das condições de apoio aos estudantes e a valorização dos profissionais da educação.

No entanto, a história da educação brasileira apresenta que em poucos momentos foram implementadas propostas educacionais

articuladas, que compreenderam prazos além de administrações e governos específicos, articulando os entes federativos e que podem ser consideradas políticas públicas para essa área social. Segundo Nunes e Romão (2013):

A educação brasileira é hoje o resultado de uma realidade cumulativa de estratos diversificados de concepções políticas, de determinações legais, de estruturas institucionais e de contraposições de ideais, de concepções pedagógicas e de marcos regulatórios administrativos e normativos. Em sua formação histórica guarda heranças coloniais, disposições teóricas anacrônicas, práticas políticas autoritárias e fundamentações ético-pedagógicas contraditórias ou contrapostas. Não é tarefa fácil compreender as origens e os estigmas da educação brasileira em sua trajetória histórica, legal, pedagógica e política (Nunes; Romão, 2013, p. 159).

São características desse contexto as ações e os projetos notadamente concebidos com as marcas dos administradores ou governantes daquele momento e que se sucumbem à alternância de poder e acabam por não contribuir de forma significativa com as necessidades e práticas que ocorrem nas escolas.

Inicialmente, no Período Colonial, as ações educacionais no Brasil foram desenvolvidas pelos jesuítas sob as orientações de Portugal, tendo como objetivos a catequese e a instrução dos indígenas. Posteriormente, foram destinados recursos para os colégios jesuíticos, por meio da redizima, que consistiu numa contribuição correspondente a dez por cento dos impostos arrecadados pela colônia brasileira. Mesmo sendo considerado um período de prosperidade, o recurso público destinado a esses colégios não refletia na oferta, levando-se em conta a condução dos jesuítas e o acesso limitado da população. O acesso à educação era restrito às famílias com condições financeiras mais abastadas, sem que houvesse interesse em promover políticas sociais a toda a população, incluindo a área educacional.

Com o fim de três séculos de escravidão em 1888 e, posteriormente, do Império em 1889, o Brasil era um país agrícola que teve como herança uma sociedade que considerava a educação uma condição de *status* e de poder. Segundo Cunha (2001, p. 31), a “educação escolar brasileira é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial”. Para exemplificar a complexidade dessa situação, em 1900 a taxa de analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais no Brasil

era 65,3% (Brasil, 2003, p. 6). A ausência de preocupação com a elaboração de políticas educacionais que pudessem atender a toda a população brasileira pode ser mensurada no Período Imperial (1822-1889), por meio da Constituição de 1824. De acordo com Ranieri:

O fato é que embora a Constituição do Império de 1824 houvesse instituído a instrução primária gratuita (art. 179, § 32), o fez de forma excludente. O ensino estava destinado exclusivamente aos cidadãos brasileiros, isto é, àqueles nascidos no Brasil, livres ou libertos (art. 6º), excluídos escravos e índios (Ranieri, 2018, p. 19).

Com a Proclamação da República em 1889, ocorreu a elaboração da Constituição de 1891 que, dentre outros dispositivos, estabeleceu para a União a incumbência de oferecer a educação superior e secundária e, para os estados, a educação primária e profissional. Na prática, as classes menos favorecidas economicamente usufruíam da educação primária e profissional, reforçando, assim, a organização educacional do país.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), na década de 1920, transformações significativas ocorrem na sociedade brasileira, principalmente com o êxodo rural, o início da industrialização e com a chegada dos trabalhadores de outros países, sobretudo os europeus. Desse período temos o início dos movimentos de classe e grevistas. Tanto a burguesia urbana quanto os operários passam a pressionar o governo pela oferta dos serviços educacionais, representando maior consciência social e de classe da população.

A partir dos anos 1930, o modelo econômico brasileiro estava influenciado pela industrialização, quando Getúlio Vargas assume a presidência da República e permanece no poder por quinze anos com um governo de características centralizadoras e populistas. Nesse período, na área educacional, além da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1930), foram estabelecidas as diretrizes educativas, fortemente ligadas ao campo econômico, as quais foram comandadas pelo então ministro Francisco Campos. Também foi organizado o sistema de ensino, incentivada a formação dos professores e criadas a Universidade de São Paulo (1934) e a Universidade do Distrito Federal (1935).

Em meio ao movimento liberal ocorrido na década de 1920 e início da década de 1930, temos o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 que propunha transformações para a escola brasileira. A Escola Nova nasce com a intenção de promover a democratização

do acesso à escola, contrapondo-se à escola que se tinha no país: tradicional e excludente. Esses acontecimentos desencadearam um capítulo destinado à educação na Constituição Federal de 1934 (CF/1934), que trouxe dentre seus dispositivos a determinação de que:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (Brasil, 1934).

Nessa perspectiva, coube ao Estado a responsabilidade de administrar a agenda educacional brasileira, marcadamente dividida entre dois grupos: um composto por conservadores aristocratas e pessoas ligadas à Igreja Católica e outro constituído por reformadores do Movimento dos Pioneiros. Nesse contexto, as ideias inovadoras do grupo reformador foram consideradas de alto custo para implementação se comparadas à escola tradicional, sendo mantidas experiências restritas, ao contrário do tipo de educação para todos pensado pelo grupo.

Com o Estado Novo implantado pelo governo Vargas, as ideias dos reformadores perderam força. O número de matrículas na educação brasileira, nesse período, obteve um aumento expressivo, em detrimento da taxa de analfabetismo da população, que se manteve em alta, pois de acordo com Romanelli (2008), em 1940, 56,2% da população brasileira era analfabeta. Com a edição das Leis Orgânicas de Ensino, foram criados o Sistema Nacional da Indústria (SENAI) e o Sistema Nacional do Comércio (SENAC), considerados sistemas paralelos na oferta do ensino.

Ademais, a partir da segunda metade da década de 1940, o país vivia com movimentos esquerdistas e progressistas no campo político, ao tempo em que iniciava a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que fora concluída muitos anos depois com a edição da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Entretanto, essa legislação não apresentou ganhos para o financiamento da área e pouco ampliou as oportunidades educacionais, assim como promoveu a manutenção do sistema de ensino até então adotado, fortemente caracterizado por ser elitista e excludente, seletivo e propedêutico.

Diante desse contexto, surgiram os grupos pela defesa da educação pública, como a Campanha em Defesa da Escola Pública (1960), assim

como, diante da crise econômica e da alta da inflação que o país atravessava nesse período, nasceram os sindicatos urbanos e rurais, a União Nacional dos Estudantes (UNE) e diversos levantes contrários ao governo.

Com o Regime Militar<sup>15</sup>, que perdurou no Brasil de 1964 a 1985, as políticas educacionais foram guiadas para legitimar o autoritarismo político existente. Com apoio do governo norte-americano e do Banco Mundial, foram implementadas políticas na área educacional visando a melhoria da economia nacional e à redução da pobreza. Para tanto, o governo aprovou a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1969, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, e a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que aprovou uma nova LDBEN, que substituiu a Lei n. 4.024/1961, considerada muito liberal pelo governo militar.

A educação superior alterada em 1968 pelo regime militar foi denominada por Florestan Fernandes de “reforma consentida”, pois atendia aos interesses das classes conservadoras, ocorrida em meio ao chamado “milagre econômico”, expressão utilizada para o período de melhoria da economia do país entre os anos de 1968 a 1973. Desse contexto, Lima pontua que:

A burguesia brasileira, de um lado acelerava o crescimento econômico, o chamado ‘milagre econômico’, e de outro lado ampliava o acesso e modernizava a educação, o ‘milagre educacional’, ambos viabilizados por intermédio do estrangulamento do sistema público de ensino e do aprofundamento de sua privatização, via financiamento público para instituições de ensino superior privadas ou autorização de abertura de novos cursos privados (Lima, 2007, p. 128).

15 No Brasil, o Regime Militar, também denominado por Ditadura Militar, foi o regime instituído em abril de 1964 e que se encerrou em março de 1985, a partir da retirada do então presidente eleito democraticamente, João Goulart. Durante esse tempo da nossa história contemporânea, o país esteve sob o comando de governos militares, de caráter autoritário, bipartidário, com forte censura à liberdade de expressão, que dissolveu o Congresso Nacional (1967). O governo impôs 16 atos constitucionais (AI), sendo o AI-5 (1968), que vigorou por dez anos, aquele que decretou a suspensão dos direitos políticos dos cidadãos considerados contrários ao governo instalado. O Regime Militar tinha como diretriz o desenvolvimento do país, o nacionalismo e o anticomunismo, que lhe valeu, na década de 1970, forte popularidade com o lema “milagre econômico”. No entanto, a alta da inflação e as evidências quanto às desigualdades de econômicas deram impulso aos movimentos democráticos, fortalecidos em grande parte pela Lei de Anistia (1979). Em março de 1985, foram eleitos, de forma indireta, dois civis para o cargo de presidente e vice-presidente da república, dando início à República Nova. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ditadura-militar-no-brasil/>. Acesso em: 27 fev. 2023.

No contexto do Regime Militar, o governo criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>16</sup>, objetivando reunir os recursos da educação e aplicá-los em programas e projetos dessa área, entretanto, as decisões tomadas pela sua direção não eram legítimas por um conselho gestor que agregasse representantes dos diversos setores educacionais.

A influência externa nas políticas educacionais implementadas em nosso país se deu por meio dos acordos assinados entre o Ministério da Educação (MEC) brasileiro e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), que visavam adequar o ensino oferecido no Brasil aos padrões americanos. Os acordos MEC-USAID influenciaram na reorganização curricular e nomenclatura da oferta dos cursos, assim como pretendiam atuar na privatização de escolas públicas.

O ambiente ocasionado pela ditadura militar e a nova legislação educacional “geraram grande prosperidade para o setor privado da educação no campo educacional. Escolas primárias, cursinhos se tornaram gigantescas redes de ensino” (Cunha, 2001, p. 332). Essa situação foi favorecida, em grande parte, pela oferta de bolsas de estudos para a população em escolas da iniciativa privada, amparadas na falta de vagas na rede pública. A pressão vinda de movimentos estudantis e a repercussão negativa entre a opinião pública internacional contribuíram para que o governo reconhecesse a ineficiência do sistema educacional brasileiro e a necessidade de atender às desigualdades regionais, numa sociedade que cobrava por qualidade do ensino.

Com o fim da Ditadura Militar em 1985, inicia-se o processo de redemocratização do país. José Sarney (PMDB) assumiu o país devido a problemas de saúde e à morte do presidente eleito indiretamente, Tancredo Neves. Sarney permaneceu no governo de 1985 a 1990 e tentou implementar uma proposta de reformulação da política de educação para reorganizar a oferta do ensino, promover o acesso ao 1º grau e

16 Uma das autarquias do governo federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foi criado “pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a educação básica da rede pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.568 municípios e do Distrito Federal. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios)”. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/biografia>. Acesso em: 21 abr. 2022.

melhorar e ampliar o 2º grau. Implantou, ainda, o Projeto Educar, em substituição ao MOBRAL. No entanto, a execução da política desse governo não alcançou os objetivos esperados, sendo ainda mantidas as práticas de financiamento para as instituições educacionais da iniciativa privada.

O então presidente José Sarney convocou em julho de 1985 a Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos ocorreram entre 1987 e 1988 contando com a atuação de 559 parlamentares (72 senadores e 487 deputados federais) e intensa participação da sociedade, ensejando a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dos dispositivos da CF/1988 nasceu, posteriormente, a LDBEN de 1996. A década de 1980, no Brasil, foi considerada a “década perdida” devido aos baixos indicadores econômicos, ao passo que na área educacional ocorreu a constituição das seguintes instituições para estudos, pesquisas e defesa dos trabalhadores em educação:

- Associação Nacional de Educação (ANDE);
- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED);
- Central Única dos Trabalhadores (CUT).
- Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES);
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas (CONAFEP);
- Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed);
- Federação Nacional de Supervisores Educacionais (FENASE);
- Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE);
- Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES);
- Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas (FASUBRA); e
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

A primeira eleição direta para presidente da República após a Ditadura Militar ocorreu em 1989, finalizando o governo de transição e dando início ao período de democracia que se sucederia. No que se refere às políticas sociais, Martins destaca que:

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais, constituído após o Consenso de Washington<sup>17</sup>, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulamentação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (Martins, 2001, p. 29).

No pleito de 1989, foi eleito o candidato Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), que assumiu no ano seguinte. As políticas educacionais no Brasil tiveram um novo direcionamento a partir da década de 1990, principalmente com a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos<sup>18</sup>, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, com a participação de representantes de mais de 150 nações, agências internacionais, organizações não governamentais, associações profissionais, especialistas da área educacional, dentre outros. Conforme Silva:

Os documentos resultantes da Conferência, a saber, a ‘Declaração Mundial sobre Educação para Todos’ e o ‘Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem’ pretendiam representar um consenso mundial sobre a visão da educação básica. Os resultados da Conferência serviram de referência para que os países pobres mais populosos do mundo – Bangladesh, Brasil, China,

17 “O Consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austriaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen)” (Bresser-Pereira, 1991, p. 5).

18 A Conferência Mundial sobre Educação para Todos ocorreu de 5 a 9 de março de 1990. Foi convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial (BM), dentre outros (Silva, 2011, p. 35).

Egito Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão – realizassem reformas nos seus sistemas de educação (Silva, 2011, p. 35).

Nesse cenário, Collor tinha “Um Plano de Reconstrução Nacional” e lançou o “Programa Setorial de Ação do Governo na Área de Educação (1991-1995)”, que visava combater problemas crônicos da área educacional, como, por exemplo, a universalização do ensino fundamental, a distribuição dos recursos, os altos índices de analfabetismo, a infraestrutura das escolas. Foram lançados o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania e o Programa Nacional de Material Escolar, os quais não obtiveram êxito devido à falta ou utilização incorreta de recursos.

Em 1990 foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como uma exigência do Banco Mundial para o financiamento de projetos na área educacional no Brasil. Collor permaneceu no governo até 1992, quando foi afastado da Presidência da República até que o Senado Federal pudesse concluir o processo de *impeachment*<sup>19</sup>. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente da República, Itamar Franco (PMDB), que permaneceu no cargo até 1995, conseguindo pacificar o país politicamente e implantar o Plano Real, determinante para o controle da inflação e a retomada da economia.

No campo educacional, o governo Itamar, dentre outras ações, reestruturou o MEC, o FNDE e o INEP, assim como transformou o Conselho Federal de Educação em Conselho Nacional de Educação, cujo ato ocorreu por medida provisória<sup>20</sup>. Foram implementados programas federais já existentes, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Incentivou

19 “O processo político do Presidente Fernando Collor de Mello estendeu-se por sete meses, no período de 1º de junho à 29 de dezembro de 1992, havendo interferência do Congresso Nacional, com a instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal, mais conhecida como a CPMI - Esquema PC Farias, e da Câmara dos Deputados, com a instalação da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre Denúncia contra o Presidente da República de crime de responsabilidade oferecida pelos Srs. Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère.” Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 5 jun. 2023.

20 Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, que altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.

a discussão e a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), lançou a Política Nacional de Educação Especial, promoveu a Conferência Nacional de Educação para Todos, cujo encontro resultou no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi eleito para a Presidência da República, sendo reeleito em 1998. Em seu governo foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com as bases intelectuais do ministro Bresser Pereira, apoiado por organismos internacionais e empresários, reforçando “que a reforma é um processo inadiável e defende ainda a necessidade do Estado se adaptar à atual conjuntura marcada pela globalização” (Oliveira, 2016, p. 518). Por meio da reforma do Estado, o governo buscou viabilizar a privatização e a terceirização dos serviços públicos, assim como fortalecer a capacidade de regulação e controle estatal.

Sobre as políticas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Libâneo assevera que:

Diferentemente das políticas educacionais anteriores, que faziam reformas em alguns pontos da educação escolar, o governo Fernando Henrique Cardoso elaborou políticas e programas com articulação entre as alterações que ocorriam em vários âmbitos, graus e níveis de ensino. Analistas e pesquisadores educacionais chegavam a enfrentar dificuldades para acompanhar todas as ações, que aconteciam em ritmo acelerado, ignorando as considerações das entidades organizadas e das pesquisas educacionais realizadas nas universidades (Libâneo, 2012, p. 187).

Durante seus dois mandatos, FHC estabeleceu como políticas educacionais a sistematização de informações e avaliação educacional, a universalização do ensino fundamental e o marco legal e documental, sendo elas de longo alcance e complexidade no contexto da educação nacional e fortemente vinculadas aos preceitos neoliberais. As principais ações implementadas nessa área foram o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Exame Nacional de Cursos (Provão), a aprovação do FUNDEF, que permitiu a universalização do ensino fundamental no país, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Programa Bolsa Escola, o Financiamento estudantil nas universidades e a elaboração

do Plano Nacional de Educação (2001-2011), instituído pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito presidente e reeleito em 2006. Na área da educação, o governo Lula desenvolveu programas e ações que atendessem às pessoas mais vulneráveis da sociedade, considerando a opção em manter ou aperfeiçoar as políticas educacionais que foram desenvolvidas na gestão FHC. Oliveira (2009) afirma que, ao fim dos oito anos de mandato à frente da presidência da República:

[...] houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais (Oliveira, 2009, p. 207).

Nos dois mandatos do então presidente Lula, foram implementadas ações de acesso da população à educação superior, com investimentos significativos na educação básica e superior, das quais destacamos o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), o Programa Universidade para Todos (ProUni), a ampliação da idade escolar obrigatória no Brasil de 4 aos 17 anos, a aprovação e a implementação do Fundeb (permitindo o financiamento para toda a educação básica), a proposição do Compromisso Todos pela Educação, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Mais Educação, a estruturação dos Institutos Federais de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, a implantação do Piso Nacional para os Professores, Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008, e a realização da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Educação em 2010.

No governo Lula, na educação básica, o Compromisso Todos pela Educação teve como instrumento de planejamento o Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>21</sup>, compondo o Plano de Desenvolvimento

21 O Plano de Ações Articuladas (PAR) consiste numa estratégia de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O PAR se baseia em 28 diretrizes que orientam a elaboração do plano de trabalho do órgão gestor da educação no território, de forma que possa compartilhar competências e os recursos necessários para a ampliação da oferta de vagas, a permanência dos estudantes e a melhoria contínua dos

da Educação (PDE)<sup>22</sup>, o qual foi gerenciado pelo FNDE, em articulação com as áreas correlatas do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira<sup>23</sup>, órgãos com as atribuições de analisar e validar as demandas apresentadas no plano de trabalho pelos entes federativos. A educação superior, segundo Saviani (2010), mereceu destaque tanto pelo acesso dado à população a esse nível de ensino quanto a discrepância de recursos investidos na iniciativa privada e nas universidades públicas, pois:

Ao longo do governo Lula, se por um lado se retomou certo nível de investimento nas universidades federais promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos campus no âmbito do Programa “REUNI”, por outro lado deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições recebendo alento adicional com o Programa “Universidade para todos”, o PROUNI, um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas, o que veio a calhar diante do problema de vagas ociosas enfrentado por várias dessas instituições (Saviani, 2010, p. 14).

Em 2010, Dilma Rousseff (PT) foi eleita presidente da República e reeleita em 2014. Em seu governo, na área educacional, a então presidente deu continuidade a inúmeros programas e projetos desenvolvidos pelo seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, buscando articular o desenvolvimento social e econômico do país.

---

serviços educacionais. Atualmente, o PAR está em seu quarto ciclo, sendo que durante os anos de implementação inúmeros ajustes foram realizados tanto na plataforma quanto nas orientações (Fonte: Site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

- 22 O Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, tem como objetivo melhorar a qualidade da educação brasileira num prazo de 15 anos. O PDE foi lançado juntamente com Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contendo várias ações para identificar e mitigar os problemas que afetam a educação nacional, em especial a educação básica (Brasil, 2007).
- 23 O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira foi “criado em 1937 sob a denominação de “Instituto Nacional de Pedagogia”, e transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação em 1997; é o órgão federal responsável pelas evidências educacionais. O INEP é referência nacional e internacional nas suas três áreas de atuação: avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos educacionais”. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso em: 21 abr. 2022.

No governo Dilma foram implementadas, ainda, a Lei de Cotas, Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, possibilitando que alunos oriundos de escolas públicas, de baixa renda, negros, pardos e indígenas tivessem acesso às universidades e institutos federais, criados e desenvolvidos o Programa Brasil Carinhoso, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Ciência sem Fronteiras, além da sanção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, e da realização da 2<sup>a</sup> Conferência Nacional de Educação (CONAE/2014).

Em 2016, a presidente Dilma sofreu processo de *impeachment*<sup>24</sup> e, em consequência desse fato, muitas políticas educacionais em curso foram descontinuadas, promovendo retrocesso e estagnação nessa área. No caso do PNE 2014-2024, por exemplo, Saviani afirmou que:

Tal retrocesso incide sobre vários aspectos, a começar pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014, uma vez que as medidas pós-golpe já o tornaram letra morta, pois várias de suas metas já venceram sem serem atingidas, e as que ainda não venceram não têm mais a mínima chance de se viabilizar (Saviani, 2020, p. 6).

Dos prazos contidos na letra da lei do PNE 2014-2024, o artigo que estabeleceu o prazo para a instituição do SNE em lei específica expirou em 2016, mesmo com a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)<sup>25</sup> em 2011, responsável por

24 O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT) ocorreu em 31 de agosto de 2016, após processo instituído no Congresso Nacional, baseado no pedido elaborado pelos juristas Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reali Jr. e Hélio Bicudo, o qual foi subscrito por líderes de grandes movimentos sociais ocorridos no país: Vem Pra Rua, Movimento Contra a Corrupção e Movimento Brasil Livre. O pedido foi acolhido pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. O crime imputado à presidente foi de responsabilidade, previsto no art. 85 da CF/1988.

25 A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC) foi criada por meio do Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, tendo como principais competências: I) estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados [...] II) assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação [...]; III) estabelecer, em conjunto com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020, bem como de seus Planos de Educação; IV) acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos Planos de Educação [...]; V) estimular e apoiar os sistemas de ensino

essa temática, e as demais instâncias e instituições envolvidas com os temas estruturantes da educação nacional, como universidades, conselhos, sindicatos, gestores educacionais, pesquisadores e estudiosos da área.

Com o afastamento e posterior impedimento da presidente Dilma Rousseff, a Presidência da República passou para o então vice-presidente Michel Temer (MDB) que governou até 31/12/2018. O foco das políticas educacionais em seu governo estava na aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na promoção da reforma do ensino médio, as quais enfrentaram resistência por parte de educadores e especialistas da área.

Todas as políticas educacionais sofreram forte influência e impacto da área econômica, considerando que no governo Temer foi aprovada a alteração da CF/1988, por meio da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal no país e que limitou por 20 anos os gastos públicos. Do período em que Temer governou o país, Saviani (2018) indica os cortes na área educacional, a implantação de programas de forma autoritária, por meio de medida provisória, como a Reforma do Ensino Médio, e as discussões sobre o Projeto Escola sem Partido, dentre outros, como retrocessos que marcaram esse mandato.

Nas eleições presenciais de 2018, o candidato Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), sagrou-se vencedor. A área educacional teve forte influência desde a posse do novo presidente e sua equipe. Houve, inicialmente, uma disputa interna entre as alas ideológicas e militares na condução interna do MEC. Posteriormente, seguiram-se polêmicas envolvendo o Projeto Escola sem Partido, a revisão das questões do ENEM e o combate ao que o governo chamou de “ideologia de Paulo Freire”.

O governo Bolsonaro implantou o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), Decreto n. 10.004, de 5 de setembro de 2019, e instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA), Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019. Além dos cortes no orçamento da educação, principalmente nos investimentos relacionados à pesquisa,

---

na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; e VI) promover a valorização dos profissionais da educação [...] (Brasil, 2011a). A SASE foi extinta em janeiro de 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro, por ocasião da reestruturação do MEC, por meio do Decreto n. 9.665, de 2 de janeiro de 2019 (Brasil, 2019a).

o governo enfrentou críticas de especialistas da área e protestos estudantis em todo o país.

Em 2020, a pauta educacional esteve em torno da renovação do FUNDEB, prevista nas disposições transitórias da Constituição Federal, cujo prazo terminava em dezembro daquele ano. Após a tramitação envolvendo muito debate e o envolvimento de outras instâncias, o Congresso Nacional aprovou o novo FUNDEB de forma permanente, sendo que a complementação de recursos da União passou de 10% para 23% do total arrecadado do fundo, com uma regra de transição até o ano de 2026.

Especialistas e pesquisadores da área educacional, assim como sindicalistas criticaram as sucessivas propostas do governo Bolsonaro para essa área, considerando a forma autoritária com que foram planejadas e implementadas, assim como o corte no financiamento para projetos e instituições da educação superior, como assinala Frigotto:

O governo Bolsonaro, por sua equipe econômica, pede para cortar 87% do exíguo orçamento para a ciência e tecnologia. Isto significa que dos 680 bilhões previstos, restam 89 bilhões. Decreta-se, assim, não apenas a perda de pesquisas em andamento, mas a estagnação do desenvolvimento científico e tecnológico. E qual é a área que recebeu maiores cortes no orçamento? Não por mera coincidência foi a área de educação que além de sofrer um corte de dois bilhões e duzentos milhões, teve, em abril deste ano, um bloqueio de 30% de seus recursos. Aqui se está negando, na raiz, a formação ampla de novos pesquisadores, pois é desde a educação básica que se desenvolvem os novos pesquisadores e cientistas (Frigotto, 2021, p. 130-131).

Depreende-se, pois, que a organização política no Brasil é caracterizada pelo sistema de governo federativo composto por diferentes níveis de governo que compartilham o poder e decisões. O federalismo brasileiro é uma resposta à vasta extensão territorial e à diversidade cultural, econômica e social existentes no Brasil.

No contexto do federalismo, as políticas educacionais também são influenciadas por essa estrutura, pois cada um desses níveis tem suas próprias responsabilidades e autonomia para formular políticas educacionais, estabelecer currículos, gerenciar escolas e destinar recursos para a educação. É uma das características da descentralização de poder e permite uma abordagem mais próxima às necessidades e especificidades de cada região. Evidencia-se, ainda, a descontinuidade na implementação

das políticas nessa área social, conforme a alternância dos governantes no poder.

No entanto, mesmo com essa descentralização, a implementação de políticas educacionais no Brasil enfrenta desafios significativos. A disparidade socioeconômica entre as diferentes regiões do país pode resultar em desigualdades na oferta e na qualidade da educação. Além disso, questões como financiamento inadequado, falta de infraestrutura escolar, formação de professores insuficiente e desafios de gestão podem afetar a eficácia das políticas educacionais.

Ao longo dos anos, várias políticas e programas foram implementados para abordar essas questões e melhorar o sistema educacional brasileiro. O governo federal desempenha um papel importante ao prestar assistência técnica e financeira para os demais entes federativos, definir diretrizes nacionais e coordenar iniciativas em âmbito nacional. No entanto, a colaboração e a coordenação entre os diferentes níveis de governo são essenciais para garantir a efetivação das políticas educacionais e a promoção de uma educação de qualidade em todo o país.

# CAPÍTULO 2

## UMA ANÁLISE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO<sup>26</sup>

### O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

Na década de 1930, renomados intelectuais e educadores se propuseram a pensar, debater, redigir e tornar-se os signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado e distribuído em 1932. O documento circulou pelo país tendo como objetivo “a reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo” (Azevedo *et al.*, 1984) a fim de oferecer diretrizes para uma política nacional de educação.

O Brasil vivenciava os primórdios da República e passava por grande mudança na estrutura da sociedade, com destaque para os processos de industrialização e urbanização dos centros, os quais ocorreram de forma desigual entre as regiões e acentuavam a exclusão das populações mais vulneráveis do país. Dos registros históricos que antecederam ao lançamento do Manifesto de 1932, vale destacar que, no Brasil da primeira República:

[...] surgiam pequenas propriedades no campo a partir da inserção dos imigrantes na sociedade; crescia o operariado industrial; expandia-se a classe média urbana, que ganhava visibilidade na cena política e almejava converter a República oligárquica em República liberal, para tanto, depositava esperanças na educação popular, no voto secreto e na criação da justiça eleitoral (Martins; Pinto, 2013, p. 4).

Para contextualizar esse período, destacam-se, ainda, as revoltas tenentistas, o grande movimento cultural desencadeado pela Semana de Arte Moderna de 1922, a fundação do Partido Comunista Brasileiro, a inserção do Brasil na radiodifusão, a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924 – marcada pelos grupos liberal e católico na sua composição – e a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930 (Martins; Pinto, 2013, p. 4-5). Em 1932, ocorreu a criação do Código Eleitoral Brasileiro, com importantes conquistas políticas

26 Este capítulo foi submetido com os devidos ajustes numa revista da área educacional e está em análise para publicação.

e sociais, dentre elas o sufrágio feminino, o sistema de representação proporcional e a garantia ao voto secreto.

A ABE foi criada em 16 de outubro de 1924, sendo constituída pela sociedade civil, com acesso por meio de adesão voluntária, o que agregou educadores, profissionais de diversas áreas e cidadãos com interesse nos temas educacionais, representando, assim, um avanço para a prática existente naquele momento. A composição dos grupos que integravam a ABE refletia o pensamento da sociedade brasileira e, obviamente, essas visões permeavam o debate naquela instituição acerca da educação nacional, na qual:

[...] de um lado o grupo ligado à Igreja Católica, que via a religião como base da nacionalidade e a importância da tutela desta instituição sobre o ensino público; de outro, o grupo que se articulava em torno de Fernando de Azevedo, cuja perspectiva era de um ensino público obrigatório e com coeducação, ou seja, ensino igual para ambos os sexos. A obrigatoriedade deveria se estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos (Martins; Pinto, 2013, p. 5).

A Associação promovia ações regionais, publicações e encontros, congressos e conferências. No quadro a seguir estão apresentados os principais eventos promovidos pela ABE no período que antecede a publicação do Manifesto de 1932.

**Quadro 4 – Principais eventos organizados pela Associação Brasileira de Educação que antecederam o lançamento do Manifesto de 1932**

Evento	Local	Ano	Principais tema(s) abordado(s)
I Conferência Nacional de Educação	Curitiba	1927	Ensino primário e formação de professores.
II Conferência Nacional de Educação	Belo Horizonte	1928	Educação política, sanitária, agrícola, doméstica e ensino secundário.
III Conferência Nacional de Educação	São Paulo	1929	Ensino primário, ensino secundário, ensino profissional e organização universitária.
IV Conferência Nacional de Educação	Rio de Janeiro	1931	Diretrizes para a educação popular.
V Conferência Nacional de Educação	Niterói	1932-1933	Sugestões para a Assembleia Constituinte.

Fonte: Elaborado pelo autor, inspirado em Martins e Pinto (2013).

O ponto alto da atuação ABE nesse período culminou com a elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, com a concepção de educação democrática e a modernização dos métodos pedagógicos, assim como tratou de uma sugestão de proposta de capítulo específico para educação na Carta Magna, consolidado na Constituição de 1934.

Posteriormente, a ABE organizou os seguintes eventos: VI Conferência Nacional de Educação (Fortaleza, 1934); VII Congresso Nacional de Educação (Rio de Janeiro, 1935); VIII Congresso Nacional de Educação (Goiânia, 1942); IX Congresso Brasileiro de Educação (Rio de Janeiro, 1945); X Conferência Nacional de Educação (Rio de Janeiro, 1950); XI Conferência Nacional de Educação (Curitiba, 1954), sendo todos esses encontros com temas relevantes à educação nacional.

Na década de 1920, ocorreram as reformas educacionais em diversos estados brasileiros, algumas delas lideradas por expoentes do Manifesto de 1932, a exemplo de São Paulo por Sampaio Dória (1920) e na Bahia por Anísio Teixeira (1925). Nessa miríade, a proposta do Manifesto tornou-se marcante pela forma em que tratou da busca por consensos visando ao enfrentamento às demandas cruciais pelas quais a sociedade sofria na área educacional, tendo como premissa a educação como direito social, pois na concepção do Movimento Escolanovista tinha como bases:

[...] a econômica, na qual se rogava a ampliação do desenvolvimento industrial, que substituiria o setor agroexportador, isto influiria numa proposição de modernidade, superando-se o conservadorismo até então presente; o aspecto político era relevante e estava incluso numa proposta pedagógica de desenvolvimento no sujeito e de escola como uma questão social, que iria enquadrar a política e a economia, por via da construção democrática, e, finalmente a questão educacional, na qual se tratava a educação como elemento formador do cidadão e da formação de mão-de-obra adequada para o mercado em construção (Lima, 2012, p. 196).

Não menos importante, o Manifesto tratou do futuro da política pública educacional no contexto social, já que propunha uma educação para “servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social” (Azevedo *et al.*, 1932), considerando a ausência de planejamento sistêmico e orgânico, principalmente para a superação das

condições históricas que colocavam o Brasil em posição desfavorável na falta de acesso às escolas para todos, perpetuando a oferta de vagas às elites instituídas. Destacamos que o documento intitulado Manifesto dos Educadores (1959) “de certa maneira, dá sequência ao Manifesto de 1932, o complementa e atualiza, com uma visão histórica mais de vinte anos depois” (Sanfelice, 2007, p. 545).

Assim, o Manifesto aspirava uma nova educação para o país, inspirada nas ideias do filósofo e educador norte-americano John Dewey, que defendia, em linhas gerais, a relação intrínseca entre a teoria e a prática, promovendo uma relação entre a escola, o trabalho e a vida, contribuindo, no nosso caso, para a reconstrução nacional. Para dar consecução a essa proposição, o documento defendia a educação essencialmente pública, única e comum, sem privilégios econômicos para uma classe, na qual todos os professores devem ter formação universitária e com a oferta do ensino laico, gratuito e obrigatório.

Nesse contexto, tendo como princípios fundantes, “o Manifesto passa a tratar da ‘função educacional’, cujas características, se traduzem em três princípios organizacionais com importantes consequências para a formulação da política educacional. São eles: a unidade, a autonomia e a descentralização” (Saviani, 2014, p. 20-21), que o autor assim apresenta:

Pelo princípio da ‘unidade da função educacional’, afirma-se que, se a educação propõe desenvolver ao máximo a capacidade vital humana, sua função será una, o que fará com que os diferentes graus de ensino correspondam às diferentes fases de crescimento do educando, [...]. Em suma, sobre a base do princípio da “unidade da função educacional”, delineia-se um novo programa de política educacional, destinado a modificar profundamente a estrutura e organização do sistema de educação. Pelo princípio da ‘autonomia da função educacional’, a educação deve ser subtraída aos interesses políticos transitórios, protegida de intervenções estranhas. Decorre daí que a autonomia deve ser ampla, abrangendo os aspectos técnico, administrativo e econômico [...]. Passando para o princípio da ‘descentralização da função educacional’, [...] é exatamente aí que o Manifesto explícita o caráter nacional do sistema educacional. Com efeito, ao afirmar que a unidade não implica uniformidade, mas pressupõe multiplicidade, o texto indica que, em lugar da centralização, é na doutrina federativa e descentralizadora que se baseará a organização de um sistema coordenado em toda a República,

obedecendo a um plano comum, plenamente eficiente intensiva e extensivamente [...] (Saviani, 2014, p. 21-22).

Os intelectuais do Manifesto destacaram que “na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação” (Azevedo *et al.*, 1932) e “após justificar conceitualmente e historicamente esse enunciado, passa-se a expor os fundamentos filosóficos e sociais da educação, sobre cuja base, irá cuidar da organização e administração do sistema educacional” (Saviani, 2014, p. 20). Essa base se assenta nos seguintes princípios fundantes: função pública da educação, escola única, laica e gratuita e obrigatória e coeducação, analisados a seguir por Saviani (2014):

O primeiro princípio diz que na sociedade moderna a educação se torna uma função essencialmente e primordialmente estatal, já que ao direito de cada indivíduo a uma educação integral corresponde o dever do Estado de garantir a educação contando com a cooperação das demais instâncias sociais. O segundo princípio, a escola comum e única, decorre da consideração de que o direito do indivíduo à educação se funda na biologia, o que deve conduzir o Estado a organizar um mesmo tipo de escola e torná-la acessível, em todos os seus graus, a todos os cidadãos, independentemente de suas condições econômicas e sociais, materializadas na escola oficial. [...]. Nela, pelo princípio da laicidade, se evitará que o ambiente escolar seja perturbado por crenças e disputas religiosas. Pela gratuidade, se garantirá o acesso de todos às escolas oficiais e obrigatoriamente, será evitado que, pelas contingências econômicas e pela ignorância dos pais ou responsáveis, as crianças e os jovens sejam prejudicados em seu direito de acesso à educação pública. Finalmente, pela coeducação, o ensino será ministrado conjuntamente aos meninos e meninas [...] (Saviani, 2014, p. 20).

Dessa forma, quando se iluminam esses princípios visando à garantia do direito social à educação, identifica-se que o Manifesto de 1932 buscava naquele tempo tratar de temas inovadores, como a educação integral dos indivíduos, como obrigação do poder público, além do acesso a níveis de escolaridade independente da classe social para homens e mulheres e o financiamento, tão debatido até os dias atuais, sendo pauta recorrente entre os gestores e pesquisadores no campo educacional.

## Tentativas para a instituição do SNE

As contribuições e a importância do Manifesto para o contexto educacional brasileiro reverberaram décadas depois, inclusive ao elencarmos em diversos dispositivos do texto da CF/1988 o espírito inovador e social na área educacional sonhado pelos intelectuais e educadores de 1932. Tão importante ainda o caráter de descentralização da educação enunciado no Manifesto conduz aos princípios de SNE que se almeja construir na atualidade, visando suprir as lacunas existentes na educação brasileira e a busca pela consagração dos ideais e princípios defendidos e propalados pelos pioneiros da educação nova.

Pela organização da educação nacional, todos os entes federativos são incumbidos da repartição de competências educacionais junto aos seus respectivos sistemas de ensino, pois a legislação estabelece as áreas de atuação consideradas prioritárias de cada um. Assim, os municípios têm a obrigação pela oferta da educação infantil, os estados pelo ensino médio, ficando o ensino fundamental sob a responsabilidade compartilhada entre esses. Nessa seara, a União é a responsável pelo sistema federal de ensino, assim como por coordenar a política nacional de educação por meio de assistência técnica e financeira (função supletiva e redistributiva), assim como promover a função normativa, o planejamento e a avaliação em todo o território brasileiro em regime de colaboração.

O instituto do regime de colaboração expresso na Carta Magna de 1988 tem a concepção de estabelecer as responsabilidades educacionais expressas por meio das competências comuns e compartilhadas da União, estados, Distrito Federal e municípios, sendo uma estratégia a ser institucionalizada para dar consecução às políticas educacionais, devidamente planejadas e pactuadas entre os entes federativos, evitando que não ocorra sobreposição na oferta dos serviços educacionais ou até mesmo a ausência e, assim, os cidadãos possam usufruir o direito social à educação.

Nesse contexto, dentre os desafios impostos para a educação nacional, estão a ausência de espaços institucionalizados de pactuação das políticas educacionais e, consequentemente, o aperfeiçoamento da assistência da União aos entes federativos, principalmente, àqueles com dificuldades técnicas e financeiras para promover a melhoria contínua da educação local e regional.

Assim, convém retomar as proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional e que versam sobre a instituição do SNE. Essas

propostas reverberam na atualidade um pleito que os Pioneiros da Educação Nova na década de 1930 já debatiam e buscavam consenso para a implantação naquele momento histórico e fazer constar na Constituição Federal, ou seja, a exigência de se elaborar um plano nacional de educação e as diretrizes para a educação nacional que, no entanto, não prosperam devido à instalação do Estado Novo (Saviani, 2010, p. 775-776).

Por ocasião da elaboração da Constituição de 1946 (Brasil, 1946), foi reforçada a incumbência de se estabelecer diretrizes e bases para a educação nacional e a ideia inicial foi incorporar no texto a organização SNE, no entanto, tal iniciativa foi sucumbida. Sob essa vertente Saviani afirma que:

Já no projeto original, a questão da organização do Sistema Nacional de Educação não foi assegurada à vista da assimilação, feita pelos próprios renovadores, do sistema nacional à tese da centralização do ensino. Prevalecendo visão descentralizadora, o eixo do projeto de LDB foi posto nos sistemas estaduais, admitindo-se o sistema federal em caráter supletivo. Na sequência, os interesses das escolas particulares, capitaneados pela Igreja Católica e guiando-se pelo temor do suposto monopólio estatal do ensino, concorreram para afastar a preocupação com o Sistema Nacional de Educação (Saviani, 2010, p. 776).

Na década de 1990, mais precisamente nos debates para a elaboração da LDB que está em vigência, esse tema voltou à pauta, sendo que a então nova lei contaria com o “Sistema Nacional de Educação” em seu texto. Entretanto, o governo federal intervém na situação para que não ocorresse a implantação do SNE, uma vez que a política educacional do governo federal tinha como foco a descentralização e a avaliação da qualidade do ensino nos diversos níveis e modalidades (Saviani, 2010, p. 776).

Naquela conjuntura, o SNE “não foi a opção do legislador, ainda que muitos intelectuais, educadores e associações educacionais houvessem querido incluí-lo na legislação” (Brasil, 2000, p. 11), sendo mais uma tentativa frustrada de regulamentar o regime de colaboração no país, pois:

[...] À época, o Sistema Nacional de Educação teria como instância máxima de deliberação o Fórum Nacional de Educação, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e,

principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e a execução orçamentária para a área. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão normativo e de coordenação do Sistema, também composto por ampla representação social, disporia de autonomia administrativa e financeira e se articularia com os poderes Legislativo e Executivo, com a comunidade educacional e com a sociedade civil organizada (Brasil, 2010, p. 27).

A Conferência Nacional de Educação do ano de 2010 pautou como tema o SNE, cujo debate ganhou força nas conferências preparatórias realizadas em todo o território nacional, culminando nas discussões e nos encaminhamentos à necessidade de se instituir o Sistema Nacional de Educação a partir do estabelecimento das regras de cooperação que darão sustentação para o regime de colaboração entre os entes federativos em matéria educacional, inclusive tornou-se pauta recorrente no Ministério da Educação.

Como resultado da Conae/2010, o PNE (2014-2024) contém dispositivo que determinava àquela ocasião a instituição do SNE em até dois anos após sua sanção, no entanto, o prazo foi esgotado em junho de 2016, mesmo com o projeto de lei complementar, PLP 413/2014, de autoria do então Deputado Ságua Moraes (PT/MT), tramitando na Câmara dos Deputados.

Assim, além do não atendimento ao disposto na legislação, tornou-se evidente que a instituição do SNE ainda tem novos desdobramentos, com a apresentação de novos projetos de lei de complementar tanto no Congresso Nacional, e na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, os quais serão abordados em detalhes na seção a seguir.

## **A instituição do SNE na pauta do Congresso Nacional**

A partir do marco legal que demanda a instituição do Sistema Nacional de Educação, o Congresso Nacional passou a receber proposições legislativas para a efetivação desse instituto, motivadas em grande parte pelos debates e estudos decorrentes da realização da Conae/2010 e, posteriormente, pela aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que foi resultado de mais de três anos de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, envolvendo audiências públicas, reuniões de trabalho e sessões regimentais.

Nessa perspectiva, vale retomar e contextualizar que a proposta de instituir o SNE tem como princípio o estabelecimento de normas de cooperação federativa, regulamentando o regime de colaboração entre os entes federativos na área educacional, conforme preconiza especificamente o parágrafo único do art. 23 da CF/1988, por meio de lei complementar.

As leis complementares “são leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas à aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional” (Silva, 2006, p. 314). Esse tipo de legislação tem como objetivo complementar explicar, e até mesmo adicionar conteúdo, visando à regulamentação de matérias específicas da CF/1988, dentre as quais podemos citar, dentre outros, os seguintes exemplos:

- a) Art. 7º, I: lei complementar destinada a regular a relação de emprego;
- b) Art. 23, parágrafo único: leis complementares destinadas a fixar normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios;
- c) Art. 45, § 1º: lei complementar destinada a estabelecer o número de deputados por estado e Distrito Federal;
- d) Art. 202: lei complementar sobre previdência privada complementar.

Em se tratando da matéria referente à regulamentação do regime de colaboração em matéria educacional, por meio de lei complementar que dará materialidade ao SNE, cabe destacar que essa atribuição pertence ao Congresso Nacional, que é a sede do poder legislativo brasileiro. Trata-se de um órgão bicameral constituído pela Câmara dos Deputados, composto por 513 deputados federais e pelo Senado Federal.

No quadro a seguir apresentamos as proposições legislativas que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional visando à instituição do Sistema Nacional de Educação, considerando como marco legal o art. 23 da CF/1988 (Brasil, 1988) e a Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009), que instituiu o Plano Nacional de Educação como articulador do SNE, assim como a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE (214-2024).

**Quadro 5 – Proposições legislativas para a instituição do Sistema Nacional de Educação no Congresso Nacional (2011-2019)**

Proposição	Autor / Ano	Ementa	Situação em maio/2022
Projeto de Lei Complementar PLP n. 15/2011	Deputado Felipe Bornier (PHS/RJ) / 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.	Arquivado
Projeto de Lei PL n. 5.519/2013	Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE) / 2013	Institui o Sistema Nacional de Educação	Apensado ao PL 7.420/2006 <sup>27</sup>
Projeto de Lei Complementar PLP n. 413/2014	Deputado Ságuas Moraes (PT/MT) / 2014	O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei n. 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Arquivado
Projeto de Lei Complementar PLP n. 448/2017	Deputado Giuseppe Vecchi (PSDB/GO) / 2018	Regulamenta a cooperação federativa na área da educação, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Educação – SNE, em regime de cooperação e colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio dos seus Sistemas de Ensino, com fundamento nos artigos 211 e 214 da Constituição Federal, considerando ainda os princípios da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, do Plano Nacional de Educação.	Apensado ao PLP 413/2014
Projeto de Lei Complementar PLP n. 25/2019 <sup>a</sup>	Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) / 2019	Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.	Apensado ao PLP 235/2019 do Senado Federal

continua...

27 O Projeto de Lei n. 7.420/2006, de 09/08/2006, de autoria da então deputada federal Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO), “Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>.

continuação

Proposição	Autor / Ano	Ementa	Situação em maio/2022
Projeto de Lei Complementar PLP n. 235/2019b	Senador Flávio Arns (REDE-PR) / 2019	Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.	Aguardando votação no Plenário

Fonte: Elaborado pelo autor (Brasil, 2011b; Brasil, 2013; Brasil, 2014b; Brasil, 2017; Brasil, 2019b; Brasil, 2019c).

Evidencia-se no quadro anterior que nenhuma das proposições apresentadas é de autoria do Poder Executivo, ou seja, não ocorreu nesse espaço de tempo uma proposta do governo federal objetivando a regulamentação das regras de cooperação federativa e o regime de colaboração entre os entes federativos na área educacional, mesmo considerando que, nesse mesmo período, o país esteve sob o comando de três presidentes de diferentes partidos e posições políticas, sendo eles: Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (2011-2016), Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (2016-2018) e Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (2019-2022).

Entretanto, há que se considerar o esforço empreendido pela equipe da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação que, no período de 2011 a 2016, atuou numa agenda instituinte do SNE envolvendo as demais secretarias e autarquias do MEC, assim como outras instituições e instâncias afetas à área educacional. Para os anos de 2015 (segundo semestre) e 2016, foi estabelecido um trabalho mais intenso, até mesmo foi divulgado um texto denominado “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”, cujos autores destacaram que:

Sistema Nacional de Educação entendido aqui como um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro (Brasil, 2015).

O MEC instituiu o Grupo de Trabalho Temporário (GTT) sobre o SNE em outubro de 2015 para discutir e subsidiar as formulações sobre

esse tema. Dentre essas ações, um dos resultados foi o anteprojeto de lei complementar<sup>28</sup> que “Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios”, elaborado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), em articulação com a SASE/MEC. O documento foi amplamente discutido pelas instituições que compõem o FNE, percorreu as instâncias do MEC e deu entrada na Casa Civil da Presidência da República.

No entanto, não houve tempo hábil para prosseguir com as demais tratativas junto ao Congresso Nacional, visando à tramitação dessa proposta como projeto de lei complementar, pois em maio de 2016 o Poder Executivo estava submerso numa crise institucional, com dificuldade em avançar em propostas que envolvessem o Congresso Nacional e sob a iminência do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) e o novo governo instituído no país em decorrência desse procedimento.

Nesse sentido, mais uma vez a tentativa de instituir o SNE foi postergada, pois não foi considerada como uma das prioridades pela nova gestão do MEC, com a atuação limitada da SASE para fomentar o debate, as proposições e prosseguimento das ações internas junto às instituições e instâncias externas que contribuíam com o acumulado de conhecimento da temática. A partir desse período, essa secretaria não atuou como outrora, seja no planejamento da agenda instituinte do SNE ou como articuladora das instituições educacionais para a implementação dessa e de outras pautas estruturantes para a política educacional, conforme preconizado nas suas atribuições e como já havia realizado com muita propriedade, a exemplo da orientação para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação à luz do PNE e na valorização dos profissionais da educação por meio dos planos de cargos e carreira.

O Projeto de Lei Complementar PLP 25/2019 iniciou na Câmara dos Deputados em 13 de fevereiro de 2019, onde foi apresentado no Plenário da Casa. Posteriormente, a Mesa Diretora encaminhou esse PLP em regime de urgência para tramitação para as Comissões de Educação, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e Cidadania. No período de 8 a 24 de março de 2021 foram apensados à proposição os

28 Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP\\_Artigo\\_23.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf). Acesso em: 4 maio 2022.

projetos de lei com matérias correlatas, sendo eles os PLP 47/2019<sup>29</sup>, PLP 216/2019<sup>30</sup> e PLP 267/2020<sup>31</sup>, além da apresentação de requerimentos por parte dos parlamentares que solicitavam a realização de audiências públicas ou seminários para o debate sobre o SNE e a regulamentação da cooperação federativa.

Em síntese, a realização dessas audiências públicas forneceu um cenário de opiniões e perspectivas relacionadas ao SNE, tendo debates sobre a centralização versus a autonomia, a participação dos diferentes atores educacionais, a regulamentação e a colaboração entre entes federados. As discussões apresentaram desafios e possibilidades para o desenvolvimento de um sistema nacional de educação no país visando à qualidade, igualdade e eficiência na área educacional. Em 18 de março de 2022 essa matéria foi apensada ao PLP 235/2019.

Ainda em 2019, o PLP 235/2019, teve a leitura da matéria na sessão do Senado Federal em 10 de outubro, sendo encaminhado para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, sob a relatoria do Senador Dário Berger (MDB/SC). Nessa Comissão, além dos trabalhos protocolares, foram apresentados os relatórios nos dias 2 de setembro de 2020 e 25 de novembro de 2020, sendo o último reformulado. Ao ser encaminhado para o Plenário do Senado Federal, a matéria recebeu a solicitação de realização de debates temáticos para tratar do SNE.

29 O Projeto de Lei Complementar PLP 47/2019, de autoria do Deputado Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), que “Dispõe sobre instrumento de cooperação federativa para transferência à União de competências educacionais de Estados, Distrito Federal e Municípios”, foi apresentado em 26 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193198>. Acesso em: 5 maio 2022.

30 O Projeto de Lei Complementar PLP 216/2019, que “Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios, para garantir a educação como direito social, e para cumprir o disposto no Plano Nacional de Educação - PNE e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB”, foi proposto pela Deputada Professora Rosa Neide (PT/MT) e iniciou a tramitação em 11 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219972>. Acesso em: 5 maio 2022.

31 O PLP 267/2020, de autoria da Deputada Rose Modesto (PSDB/MS), “Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas educacionais, em regime de colaboração, e institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), nos termos do inciso V do caput do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal”, iniciou tramitação em 18 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2265284>. Acesso em: 5 maio 2022.

Evidencia-se que o Projeto de Lei Complementar n. 235/2019 foi a proposta para instituir o SNE que mais avançou em termos de tramitação. Após a sua aprovação no Senado Federal, foi encaminhada para a Câmara dos Deputados em 17/03/2022, para apreciação dos parlamentares daquela Casa de Leis.

Nessa seara, considera-se que os projetos de lei, que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional visando à instituição do SNE, têm como objetivos preencher a lacuna legal deixada desde 1988 e cumprir o dispositivo constitucional que trata da regulamentação do regime de colaboração em matéria educacional. Esses projetos buscam estabelecer diretrizes para a cooperação entre os sistemas de ensino e definir mecanismos de coordenação e integração das políticas educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação em todo o país.

# CAPÍTULO 3

## A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: análise e reflexões<sup>32</sup>

### Regime de colaboração em matéria educacional

A CF/1988 estabeleceu competências administrativas comuns aos entes federativos, visando promover a cooperação técnica e financeira entre eles, devendo o regime de colaboração ser regulamentado em leis complementares específicas para dar consecução aos serviços a serem prestados aos cidadãos e garantir-lhes, assim, o direito às políticas sociais (Brasil, 1988). Na área educacional, segundo as considerações de Ranieri (2018):

A Constituição Federal de 1988 atacou, sobretudo, os problemas históricos da educação nacional resultantes da omissão da elite dirigente: universalizou a educação básica, obrigatória e gratuita, inicialmente dos 7 aos 17 anos e, após a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, dos 4 aos 17 anos de idade. Com isso, ampliou a duração da escolaridade obrigatória, além de determinar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade (Ranieri, 2018, p. 17).

No entanto, a regulamentação do regime de colaboração ainda não ocorreu, de forma que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham condições de promover a atuação coordenada e articulada dos sistemas de ensino, demarcando a cooperação federativa na educação, pois, de acordo com Cury (2008, p. 1199) “serviria como modo de se evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e cooperativo na educação escolar”. Compondo com essa abordagem, recorremos às contribuições de França:

32 Este capítulo foi submetido com os devidos ajustes numa revista da área educacional e está em análise para publicação.

A diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, em seu art. 8º elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar articulação dos sistemas, porém essa articulação só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governo, traduzindo a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado (França, 2014, p. 420).

Assim, ao promover a distribuição das competências na área educacional entre os entes federativos, busca-se estabelecer um equilíbrio no pacto que sustenta as relações federativas como características de um SNE, pois de acordo com França (2014, p. 419-420) é a “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação [...]”.

Nessa seara, o federalismo brasileiro é marcado pela repartição de competências na educação ao determinar quais são as áreas de atuação prioritária de cada um dos entes federativos, no entanto, existe uma lacuna na responsabilização exclusiva da oferta, como podemos analisar a seguir:

**Quadro 6 – Competências e áreas de atuação dos entes federativos**

Ente	Competências
Municípios	Administração direta das redes de ensino, sendo: educação infantil ofertada prioritariamente pelos Municípios; ensino médio ofertado prioritariamente pelos Estados; e ensino fundamental com oferta compartilhada.
Estados/Distrito Federal	
União	Organização do sistema federal e financiamento das instituições federais de ensino; Coordenação da educação nacional, que se dá por meio de função supletiva e redistributiva (com assistência técnica e financeira), de função normativa e de função de planejamento e avaliação.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do documento Educação Já, produzido pelo Movimento Colabora, CF/1988 e LDBEN n. 9.394/96.

Diante dessa complexa organização do sistema educacional brasileiro, surgem desafios tão grandiosos quanto as dimensões do nosso país, principalmente quando as funções dos entes federativos se sobrepõem ou ocorre a ausência da oferta do serviço educacional, levando a perda do direito dos cidadãos à educação, o qual está garantido na Carta Magna de 1988. Essas concepções decorrem da organização da nossa República, pois “tem peculiaridades que tensionam as relações internas

ao sistema em diversos campos, produzindo disputas em diversos níveis, seja no âmbito político, econômico e social” (Silva, 2021, p. 63).

Sob essa vertente, o texto constitucional prevê a cooperação federativa e o regime de colaboração em diversos dos seus dispositivos, como destacamos no quadro a seguinte.

**Quadro 7 – Dispositivos da Constituição Federal de 1988 que tratam da cooperação federativa e regime de colaboração**

Dispositivo da CF/1988	Assunto tratado
Art. 23, V	A competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
Art. 24, IX, XIV e XV	A necessidade de leis complementares para fixar as normas para a cooperação entre todos os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (parágrafo único); a competência concorrente de todos os entes federados na legislação da educação, cultura, ensino e desporto; na proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; e na proteção à infância e à juventude.
Art. 24, § 1º	A limitação da competência da União em estabelecer normas gerais no âmbito da legislação concorrente.
Art. 24, § 2º	A competência suplementar dos Estados para legislar sobre normas gerais.
Art. 24, § 3º	A competência legislativa plena dos Estados no caso da inexistência de lei federal sobre normas gerais, para atender a suas peculiaridades.
Art. 24, § 4º	A suspensão da eficácia da lei estadual no caso da superveniência de lei federal sobre normas gerais no que lhe for contrário.
Art. 25	A organização dos Estados pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal.
Art. 25, § 1º	A reserva aos Estados das competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal.
Art. 25, § 3º	A possibilidade dos Estados de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, mediante lei complementar.
Art. 34, VII	As competências dos Municípios em legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local ; e manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; a possibilidade de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal quando não assegurarem a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

<b>Dispositivo da CF/1988</b>	<b>Assunto tratado</b>
Art. 35, III	A possibilidade de intervenção do Estado em seus Municípios e da União nos Municípios localizados em Território Federal quando não aplicarem o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.
Art. 205	A garantia da educação como um direito de todos e dever do Estado e da família e em colaboração com a sociedade.
At. 206	Os princípios do ensino.
Art. 208	Os deveres do Estado na garantia de todos os níveis, etapas e modalidades da educação (art. 208).
Art. 209	A liberdade de ensino a iniciativa privada, atendidas as normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.
Art. 211	O regime de colaboração como princípio para a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a necessidade de formas de colaboração entre todos os entes federados na organização de seus sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211, § 4º).
Art. 212	Os percentuais mínimos obrigatórios de aplicação de recursos financeiros por todos os entes federados na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Art. 213	A destinação dos recursos públicos às escolas públicas e a rede privada não particular.
Art. 214	O plano nacional de educação com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.
Art. 60, ADCT	Fundo para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no artigo “Regime de colaboração na educação – uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual”, de Lagares, Barreira Cavalcante e Rocha (2018).

Ainda sobre o regime de colaboração, a lei do PNE (2014-2024) traz em diversos de seus artigos a menção a esse recurso para a consecução da legislação, pois os entes federativos ao negociar, pactuar e cooperar entre si, segundo Cury (2014, 1064) conformam “para a articulação interfederativa por cujas mesas deverá escoar a implementação das políticas educacionais”. Cury sustenta, ainda, que:

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de

tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (Cury, 2002, p. 3).

À guisa desses preceitos legais e conceituais, principalmente no que concerne à cooperação entre os entes federativos para a consecução das políticas educacionais em regime de colaboração, o “objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (Abrucio; Franzese, 2007, p. 2).

No entanto, com a ausência da regulamentação do regime de colaboração e diante da necessidade de viabilizar os serviços educacionais para garantir o direito à educação aos cidadãos, os entes federativos se organizam de outras formas, a exemplo das parcerias público-privadas, convênios ou arranjos que não contribuem para a efetivação do preceito constitucional, considerando ser “fragmentários, conjunturais e não concorrem para a construção do Sistema Nacional de Educação, comprometendo a garantia da efetivação da educação como direito” (Oliveira; Ganzeli, 2013, p. 1043-1044). Segundo França:

A educação é um dever do Estado, e a forma adotada no Brasil é a federativa. Nesse sentido, a obrigação, quanto ao financiamento do Estado para a educação pública em todos os níveis e modalidades do ensino, fundamenta-se no fato de que a educação constitui um direito social, universal e, portanto, dever do Estado (França, 2014, p. 422).

Nessa perspectiva, a instituição do SNE ensejará a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos, promovendo uma nova forma de encaminhar a tomada de decisões referente às políticas educacionais, por meio de regras de claras de cooperação. Para tanto, a implementação da futura lei do SNE deve considerar estratégias capazes de promover a necessária orientação dos gestores educacionais e os esclarecimentos a todos os profissionais da educação e à sociedade civil. Para o Parlamentar Autor/SF:

*[...] a estratégia de implantação certamente começará pelo Governo Federal, o qual, por meio do MEC, coordenará os trabalhos iniciais para que os entes federativos participem ativamente das instâncias*

*interfederativas de pactuação da governança educacional, definindo em regulamento próprio todas as competências, composições, finalidades e forma de deliberação da instância tripartite, cujo regulamento servirá como inspiração para que os estados criem as suas próprias instâncias bipartites. Para isso acontecer a contento, julgamos necessário estabelecer prazos e mecanismos legais para assegurar o cumprimento por todos os entes federativos, para que o SNE tenha efetividade após a entrada em vigor da lei (Parlamentar Autor/SF, 2023).*

Sobre esse assunto, na concepção do Representante do Consed (2023), o MEC deve ser o apoio na estratégia de implementação do SNE, no entanto, “[...] o ator principal é o Estado, porque como a gente está falando de um regime de colaboração em que em grande medida ele é entre Estados e Municípios, e o Estado tem aquele papel de liderança [...]”. Ele assevera, ainda, o respeito que a União deve ter com o trabalho que vem sendo desenvolvido pelos estados junto aos municípios e destaca que essa “implementação depende do MEC porque é um sistema nacional”.

Ainda sobre a implementação do SNE, o Representante da Undime (2023) destaca a relevância de que toda a comunidade educacional conheça os principais pontos da lei que instituirá esse dispositivo e acrescenta que o:

*[...] Ministério da Educação terá esse papel de socializar com a comunidade escolar e, posteriormente, com toda a sociedade civil, os grandes avanços que essa lei vai trazer em termos de mudança de organização, em termos de mudança de otimização de recursos, de esforço, de organização [...] É fundamental ter essas instâncias de pactuação de macropolíticas. [...] E a gente não pode confundir os papéis entre quem executa e quem fiscaliza. Então, assim, é uma coisa que quem [sic] acompanha. São funções e são papéis diferentes que devam ser exercidos em lócus próprios e adequados para isso (Representante da Undime, 2023).*

Sobre esse assunto o representante do Conselho Nacional de Educação (2023) destaca que “deve haver no composto final pré-sancionamento [...] um composto mais bem definido, articulado, do rearranjo do ordenamento legal geral, como deve ser feito na LDB, as leis que devem ser alteradas, onde devem ser alteradas”, de forma a contribuir com a organização e o entendimento de todos

os envolvidos. Em suas considerações, o representante destaca que, além de participar “não só da grande novidade e necessária, que é o Sistema Nacional de Educação”, deve se envolver na atualização da legislação decorrente da sua implementação, como por exemplo da LDB 9.394/96.

A instituição do SNE trata dos temas estruturantes da educação nacional e impactará a consecução das políticas educacionais pelos entes federativos, pois o arcabouço legal ensejará novas práticas de pactuação e negociação federativa no âmbito nacional, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e regional, que envolverá os estados e seus respectivos municípios. Para o Representante do Consed (2023) a regulamentação do SNE:

*[...] organiza o processo para além de uma diretriz importante, porém genérica, que ajuda em tudo [...] falamos da oferta, do apoio técnico, do apoio financeiro, das instâncias de debate, de deliberação, de decisão, da regulação do sistema por meio dos conselhos, tem muita coisa (Representante do Consed, 2023).*

O Representante da Undime (2023) destaca que muitos autores assinalam que nosso país já possui um SNE devido ao conjunto de instituições e organismos que compõem os sistemas de ensino. No entanto, ele ressalta que a instituição do SNE:

*[...] vem construir essas pontes de articulação, essas pontes de comunicação, seja nos processos de construção, definição de políticas, seja nos processos de implementação dessas políticas, de uma forma mais dialogada, de uma forma mais participativa, de uma forma mais democrática, transparente. [...] a estruturação do Sistema Nacional de Educação vem dar uma maior e melhor organicidade das estruturas já existentes em nosso país. [...] seria uma grande mudança de cultura na linha de planejamento, na linha de articulação, mobilização e regime de colaboração em nosso país (Representante da Undime, 2023).*

Seguindo essas concepções, foi questionado ao representante do CNE qual ou quais dispositivos na lei complementar que instituirá o SNE ele considera de maior relevância para dar consecução ao regime de colaboração entre os entes federativos? Em sua resposta, ele asseverou que:

[...] a consignação do sistema amplia a governança da colaboração, a consignação do sistema amplia, portanto, as rotinas referentes a essa colaboração, faz com que [...] não se dê por sobressalto, por crises pontuadas, mas ela cria uma certa rotina, uma rotina positiva em relação a isso, sempre garantindo que haja essa abrangência, sempre garantindo que as diferenças sejam entendidas como positivas na gestão de diferenças, na gestão de diferentes realidades. E colaborar também, garantir que essas diferenças possam ocorrer e possam, digamos assim, dar conta de questões locais. E o sistema é importante nessas garantias e nessa troca de experiências, de reforço às políticas das redes locais e ao relacionamento funcional, inclusive, do público com o privado, que eu acho que é fundamental (Representante do Consed, 2023).

Ao discorrer sobre o funcionamento das redes e sistemas de ensino em harmonia, o Representante do CNE reforça a importância que a colaboração entre os entes federativos tem na gestão educacional e no fortalecimento das políticas educacionais. Para Lima (2019, p. 66) torna-se “necessário que as diversidades dos governos subnacionais não ultrapassem os interesses coletivos, nem tampouco que os interesses coletivos sejam encobertos diante das especificidades regionais”. Nessa perspectiva, a atuação dos gestores dessa área deve ocorrer a partir de regras de cooperação que promovam a organização da oferta dos serviços para atender ao direito dos cidadãos à educação.

Levando em consideração as contribuições dos entrevistados, emergiram questões pautadas no regime de colaboração em matéria educacional. A primeira delas se refere à atuação do Ministério da Educação após a instituição do SNE e a segunda trata da atualização da legislação educacional em decorrência da implementação desse ato legal.

Na primeira questão, temos o MEC como principal articulador das ações para a implementação do futuro SNE, pois os entrevistados se baseiam na referência da prática recorrente desse órgão em conduzir diversas políticas educacionais consolidadas em todo território nacional junto aos entes federativos, com assistência técnica e financeira, à exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e Programa Nacional do Livro e do Material Didático, dentre outros.

Referendando essa concepção, o MEC, conforme determina o Decreto n. 11.342, de 1º de janeiro de 2023, tem como competências:

Art. 1º O Ministério da Educação, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política nacional de educação; II - educação infantil; III - educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; IV - avaliação, informação e pesquisa educacional; V - pesquisa e extensão universitária; VI - magistério; e VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (Brasil, 2023).

Destacamos como competência específica do MEC a elaboração e a implementação da política nacional para todos os níveis, etapas e modalidades da educação, em articulação com os entes federativos, em regime de colaboração, o qual ainda depende de regulamentação em lei específica, notadamente a instituição do SNE.

A segunda questão se refere à atualização da legislação a partir da futura lei que instituirá o SNE. Essa questão foi sinalizada em grande parte pelo Representante do CNE que, dado o contexto do roteiro semiestruturado que levou a essa reflexão, também chamou atenção para essa necessidade.

A legislação educacional assenta-se nos princípios expressos na CF/1988 e na Lei n. 9.394/96. A partir desse ordenamento legal, os sistemas de ensino emanam normas complementares, desde que não sejam contrárias ao que dispõe a nossa lei de diretrizes. Sobre esse aspecto, Dourado (2016, p. 69) pontua que:

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 (Dourado, 2016, p. 69).

A instituição do SNE em lei complementar impactará o arcabouço da legislação educacional, o qual deverá ser adequado para não haver conflitos na consecução das políticas educacionais. Nessa perspectiva, podemos destacar como passíveis de alterações com a futura lei do SNE:

- A Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional);

- As normas referentes ao financiamento educacional;
- O novo Plano Nacional de Educação, cuja validade atenderá ao decênio 2024-2034;
- As diretrizes curriculares emanadas pelo CNE;
- As normas correlatas dos sistemas estaduais, distrital e municipais de educação.

Assim, apontamos que o princípio do regime de colaboração em matéria educacional, a partir da sua instituição, ganhará mais organizade com os debates, pactuações e normas complementares e correlacionadas, as quais darão suporte para que os sistemas e redes de ensino possam se organizar e, consecutivamente, subsidiar o trabalho das instituições educacionais em todo o país.

## **Participação e controle social na educação**

A história do Brasil é marcada pelas lutas e embates da população contra governos autoritários em busca de democracia e liberdade de expressão. Em diversos momentos, tivemos práticas mais restritas de participação da sociedade, seja pelo voto para escolha dos nossos representantes no executivo e legislativo, seja compor os espaços de tomada de decisão das políticas governamentais.

O período que antecedeu a CF/1988 foi marcado pela luta dos movimentos sociais brasileiros, dos quais temos como exemplos, dentre outros, os seguintes:

- Movimento feminista: mobilização das mulheres desde o século XIX por igualdade de gênero, direito ao voto e ao trabalho e à educação;
- Movimento Operário: greves que ocorreram no Brasil desde o início do século XX, lideradas por trabalhadores que reivindicavam melhores salários e condições de trabalho;
- Movimento Negro: é uma luta constante visando à valorização da cultura negra e contra o racismo e a discriminação e pela igualdade racial;
- Movimento Indígena: é uma mobilização que, desde o século XX, visa defender os direitos e interesses das populações indígenas do Brasil;

- Movimento Estudantil: os estudantes se organizam desde a década de 1930, buscando melhorias na área educacional, participação nas atividades políticas ou demonstrando resistência aos governos com posicionamentos autoritários;
- Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Queer+ (LGBTTQIA+): a partir da década de 1970, a população LGBT passou a lutar pela igualdade de direitos e também contra a homofobia;
- Movimento pela Anistia: esse foi um movimento durante o regime militar no Brasil em prol da libertação dos presos políticos;
- Movimento dos Sem-Terra (MST): a partir da década de 1980 esse movimento luta pela distribuição justa das terras do campo para os trabalhadores que trabalham nesses locais;
- Movimento pelas Diretas Já: grande movimento ocorrido em todo o Brasil na primeira metade da década de 1980, que pedia eleições diretas para presidente da República.

Assim, a participação social na administração pública no Brasil pode ser considerada recente, iniciando-se com o fim do regime militar e início da democratização do país na década de 1980, o qual teve um período de transição, como pondera Scherer-Warren (2008):

Nesse período houve um aumento considerável do número de ONGs e do terceiro setor de responsabilidade social. As associações de bairro, representantes de periferias e de moradores de classe média, também em expansão, reivindicam a concessão de direitos sociais [...] As duas grandes mobilizações nacionais deste período foram o Movimento pelas Diretas Já (1983-1984) e a mobilização da sociedade civil organizada [...] para a inclusão de novos direitos na Constituição brasileira, a qual veio a ser denominada de “Constituição Cidadã” (Scherer-Warren, 2008, p. 11-12).

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, as políticas públicas ganharam relevância na condução do país rumo à democracia. Dentro os inúmeros avanços e direitos oportunizados pela “Constituição Cidadã”, destacamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes

no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988) (Grifo nosso).

A partir das mudanças ocorridas com a CF/1988 sobre o acesso às informações e, consecutivamente, a mudança de paradigma nas relações sociais, sobressaiu o desafio constante de se constituir espaços de interlocução entre a sociedade civil e as decisões do Estado no que se refere às políticas sociais. Dessa forma, são possibilitadas a participação e o controle social nas três esferas da administração pública. Segundo Dagnino:

O antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizam essas relações no período de resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira de participação da sociedade civil (Dagnino, 2002, p. 13).

Por meio da participação social, os cidadãos tiveram a oportunidade de se envolver na formulação, na tomada de decisões e no acompanhamento de políticas públicas, visando ao aprimoramento da oferta de forma justa, inclusiva e igualitária, contribuindo para os princípios da democracia. Nesse sentido, tomemos como entendimento de que democracia:

[...] não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democrática elas são (Vieira, 2001, p. 14).

A CF/1988 garante mecanismos de controle social das políticas públicas, dentre elas as políticas educacionais, que ocorrem por meio dos

“chamados institutos de democracia direta e semidireta, onde se incluem o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas, os conselhos e outros canais de participação popular” (Oricollí, 2006, p. 6). Nesse sentido, os cidadãos têm a oportunidade de compor e participar de conselhos e comitês de controle de políticas públicas, sendo os espaços apropriados para ampliar o conhecimento e a tomada de decisões acerca dessas questões, considerando que:

[...] os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, que em nosso país tem forte trajetória de centralização e concentração de poder (Raichelis, 2006, p. 110).

Esses conselhos de controle social são espaços criados com a finalidade de possibilitar a participação da sociedade civil na implementação e no monitoramento de políticas públicas governamentais com transparência e efetividade. Notadamente, no que se refere às políticas educacionais, essa concepção de controle e participação social tem demandado esforços, dada a sua capilaridade no território nacional e o envolvimento de inúmeros sujeitos que atuam dentro e fora das instituições de ensino e, ainda, daqueles que se beneficiam dos serviços educacionais para viabilizar o direito à educação.

Assim, torna-se necessário compreender a necessidade de se promover a participação social na área da educação e em quais circunstâncias ocorrerão esses momentos. Portanto, devemos conceber a participação social nas políticas educacionais como um direito de cada cidadão e um exercício de cidadania, na perspectiva de que o diálogo e as reflexões sejam parte constante da elaboração das diretrizes e da implementação dos programas e projetos dessa área, contribuindo para a superação dos desafios existentes.

Nessa seara, ao criar espaços públicos para o debate das políticas educacionais busca-se mitigar as chances de que interesses alheios a essa área se sobreponham aos reais e necessários objetivos e acabem por prejudicar a sua implementação, destoando-se do que se previu inicialmente no planejamento ou no marco legal.

Podemos asseverar, então, que o controle social é a participação da sociedade nas ações governamentais, tendo como principais objetivos o acompanhamento e a fiscalização da administração pública. Torna-se, pois, um campo necessário de análise, prevenção e detecção

da possível utilização incorreta dos recursos destinados para a consecução das políticas públicas. Conjugando esforços com os conselhos de controle social, temos importantes oportunidade de participação social na área educacional: as conferências e os fóruns de educação.

As conferências são eventos com etapas que oportunizam momentos de debate e formulação de políticas educacionais. Desde a década de 1990 foram realizadas as conferências de educação, das quais se destacam a Conferência de Educação de 1994, a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) de 2008 e a Conferência Nacional de Educação (CONAE) com as edições de 2010<sup>33</sup>, 2014, 2018 e 2022.

Os fóruns de educação têm o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação das políticas educacionais em âmbito nacional e local. O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi criado pela Portaria/MEC n. 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, e instituído por meio a Lei do PNE (2014-2024).

Por se tratar de um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, o FNE tem como principais competências coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, assim como promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências que a antecedem, quais sejam, as intermunicipais, municipais, distrital e estaduais, como assevera Abicalil:

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;

33 A Conferência Nacional de Educação 2010 ocorreu em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, e foi precedida de Conferências Municipais, realizadas no primeiro semestre de 2009 e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal, realizadas no segundo semestre do mesmo ano. O Tema da Conae 2010, definido por sua Comissão Organizadora Nacional, foi: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação - Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. A Portaria Normativa n. 10, de 3 de setembro de 2008, constituiu a comissão de 35 membros, a quem atribuiu as tarefas de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da Conae em todas as etapas. A Comissão Organizadora Nacional foi integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuavam direta ou indiretamente na área da educação (Brasil, 2008).

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 (Abicalil, 2016, p. 88).

Após o processo de *impeachment* da então presidente Dilma, na gestão do governo Temer, a Portaria/MEC n. 577, de 27 de abril de 2017, alterou a composição do FNE e provocou descontentamento em diversas instituições e profissionais da área. Esse fato levou à criação, em 2017, do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Na esteira dessa ação, foi lançado o “Manifesto em prol da democracia e da educação transformadora”, em 20 de junho de 2017, com o lançamento da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). O referido manifesto conclui com a seguinte convocatória:

Assim, esta Conferência Nacional Popular de Educação é uma convocação à retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e das entidades educacionais; uma reafirmação do compromisso com uma educação verdadeiramente transformadora (Manifesto FNPE, 2017).

O FNPE é o responsável por coordenar a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). Desde a criação do FNPE, foram realizadas duas edições da Conape. A primeira Conape ocorreu no período de 24 a 26 de maio de 2018, em Belo Horizonte/MG. A segunda edição foi realizada de 15 a 17 de julho de 2022, em Natal/RN. Nas duas ocasiões ocorreram etapas preparatórias nos estados.

Esses movimentos envolvendo os profissionais e estudiosos da educação apontam que, por tratar de temas estruturantes para a sociedade, a instituição do SNE requer a participação social, considerando a importância da sua implementação e o impacto que promoverá na consecução das políticas educacionais. Assim, na perspectiva de regulamentar o regime de colaboração entre os entes federativos, conforme determina a CF/1988, o Congresso Nacional deve atuar de forma a promover espaços que contemplam a participação social. Por esse aspecto, Cury destaca que:

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e

recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (Cury, 2002, p. 3).

Seguindo essa perspectiva, foi perguntado aos representantes dos gestores das políticas educacionais no âmbito do poder executivo estadual e municipal, como ocorre o acompanhamento da tramitação dos projetos de lei para instituir o SNE. O quadro a seguir apresenta as respostas dos entrevistados acerca desse acompanhamento pelas instituições representativas desses gestores.

**Quadro 8 – Acompanhamento da tramitação dos projetos de lei pelas instituições que representam os gestores educacionais**

Instituição	Formas de acompanhamento
UNDIME	"A gente participou de todas as audiências em que a gente foi convidado que teve essa temática. Nós tivemos a oportunidade também de participar muito do projeto. Porque essa discussão da participação da Undime em torno do projeto do Sistema Nacional da Educação, ela não começa de agora [...]. Quando eu estava no Conselho Nacional da Educação, ainda como um representante indicado pela Undime, eu tive a oportunidade também de fazer um trabalho analisando o estado da arte enquanto coordenador de comissões, onde a gente já discutia as interfaces entre os três projetos".
CONSED	"O Sistema Nacional de Educação acabou entrando como um ponto importante. [...] em torno dos temas trabalhados pelos GT (grupo de trabalho) [...], nas reuniões do pleno, na mobilização dos técnicos, enfim, é por ali que a gente mobiliza o assunto, dá conhecimento do assunto, pautam os secretários, até para que eles possam, naquilo que lhes couber, defender o tema. Basicamente, é disso que a gente está falando, quando estruturamos a agenda da aprendizagem, é alinhar os secretários na defesa de alguns temas e da posição institucional [...]".

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Nessa análise, percebe-se o esforço dos representantes dos gestores educacionais em participar e compreender o processo de instituição do SNE e, ainda, buscar estratégias para que os demais associados possam participar e acompanhar esse processo e, assim, subsidiá-los nos debates que possam ocorrer em âmbito local e regional.

Cada instituição estabeleceu o caminho que considerou mais adequado para orientar os respectivos associados no acompanhamento e na participação do processo de tramitação dos projetos de lei para instituir o SNE. Sob essa vertente, o Representante do Consed (2023) destacou que:

[...] em cada tema, em cada secretaria, o secretário designa pessoas que vão, por exemplo, participar e acompanhar de uma forma mais operacional [...]. São as frentes. [...] E no pleno a gente tem uma devolutiva dos líderes, sempre tem esse momento, sobre como andam os trabalhos. Nesse meio tempo, quer dizer, de todas essas coisas, a gente tem às vezes, documentos formais, notas técnicas, aí são produtos de cada frente (Representante do Consed, 2023).

Ao pontuar o trabalho desenvolvido pela Undime no sentido de socializar as informações com os associados, o representante da instituição considerou a estrutura existente para lidar com mais de cinco mil e quinhentos municípios e pontuou que as demandas “são sempre discutidas e deliberadas no âmbito do nosso colegiado ampliado”<sup>34</sup>. Ele destaca, ainda, que a Undime costuma:

*[...] encaminhar os nossos pontos defendidos ao Congresso Nacional, para que, realmente, como forma de subsidiar e ampliar o debate sobre essa questão [...]. Seja em forma de notícias, seja em forma de posicionamento, esses documentos, além de estarem disponíveis eletronicamente no site, eles também são encaminhados para as 26 seccionais. [...] E em cada seccional, a gente sabe que a seccional tem um grupo de WhatsApp com seus secretários municipais daquele Estado, e nesse grupo de secretários é onde acontecem as socializações de todas as discussões que elas recebem, ou de todas as orientações que elas recebem da Undime nacional. (Representante da Undime, 2023).*

Dessa forma, verifica-se que tanto o Consed quanto a Undime têm estratégias estabelecidas para a socialização da pauta atinente ao SNE junto aos seus associados. Nesse sentido, foi questionado para os representantes dessas instituições nesta pesquisa quanto ao interesse e às contribuições dos gestores educacionais em relação à instituição do SNE.

Em sua resposta, o Representante do Consed (2023) pontuou não ser possível afirmar se todos têm clareza do significado do SNE, considerando que o grupo tem origem distinta o que, necessariamente, não era um cargo de gestão que possibilitasse a discussão ou o contato com esse tema. Diante desse contexto, ele acredita que seja necessário:

34 O colegiado ampliado da Undime “é justamente composto pela nossa diretoria, executiva, presidência, diretora executiva e mais os presidentes das 26 seccionais da Undime, de cada estado, justamente para que a gente possa ter um olhar mais representativo de Brasil” (Representante da Undime, 2023).

[...] promover um alinhamento também entre os secretários. Só que isso também se verifica ao longo do tempo porque há uma troca, de vez em quando você vê mudança de secretário [...]. Então dois terços são novos e não tem nível [...] de apropriação deste tema. [...] E não conseguem perceber que esse é um tema fundamental [...]. [...] fortalecer uma posição nacional, colegiado, que possa aí no plano legislativo ter um diálogo com os senadores, com deputados, porque aí fortalece uma posição, porque se for fracionar em cada secretário, aí a gente enfraquece o nosso debate (Representante do Consed, 2023).

O Representante da Undime (2023) destacou em sua resposta que o SNE é um tema que tem sido pauta dos fóruns nacionais que a instituição realiza, inclusive com a realização de oficinas e palestras. Ele destaca que:

[...] alguns questionamentos que surgem, algumas dúvidas. A gente percebe que não há um grau de compreensão com um nível mais aprofundado do que da necessidade que nós temos de ter um sistema [...]. Mas a gente percebe que algumas pessoas ficam, de fato, meio apáticas ao debate, tanto quando você tem várias oficinas e tem oficinas que trazem essa temática e outras oficinas que trazem outras temáticas, quando são oferecidas em horários concorrentes [...] (Representante da Undime, 2023).

Considerando se tratar de uma legislação, uma questão que se destaca na instituição do SNE é o fato dessa temática ser tratada com mais relevância no âmbito dos poderes executivo e legislativo, principalmente dos gestores educacionais e no setor público. Assim, a partir da análise das entrevistas realizadas, emergiram duas questões, quais sejam, o fortalecimento dos espaços de participação e controle social e a ausência dos profissionais da educação nas discussões sobre o SNE.

Ao tratar sobre o fortalecimento dos espaços de participação e controle social, percebe-se, inicialmente, os avanços obtidos nesse campo a partir da CF/1988, possibilitando à sociedade o direito de participar e controlar as ações da administração pública. Nessa perspectiva, ao sair de um passado de lutas, permeado pela repressão e pela censura, vislumbrou-se a possibilidade de uma relação democrática e dialética entre o Estado e a sociedade, sendo os interesses individuais suplantados pela coletividade, visando ao acompanhamento da gestão e à fiscalização dos gastos públicos.

Conforme a legislação preconiza, foram criados os espaços de participação que devem promover o controle social das políticas públicas. No caso específico das políticas educacionais, podemos destacar, dentre outros, os seguintes mecanismos:

- O princípio da gestão democrática nas instituições públicas de ensino, a ser regulamentado em lei específica pelos sistemas de ensino (CF/1988, art. 206, inciso VI; LDBEN/1996, art. 3º, inciso VIII; PNE 2014-2024, art. 9º e Meta 19);
- A organização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração (CF/1988, art. 211);
- O estabelecimento do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, como articulador do Sistema Nacional de Educação (CF/1988, art. 214);
- A autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades (CF/1988, art. 207) e gestão democrática na educação superior (LDBEN/1996, art. 56);
- A instituição dos fóruns de educação no âmbito dos territórios nacional, estaduais/distrital e municipais para contribuir com a interlocução entre a sociedade e o estado;
- A realização das conferências de educação, coordenadas pelos fóruns de educação;
- A participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes na elaboração do projeto político pedagógico das escolas (LDBEN/1996, art. 14);
- A participação em conselhos de educação (nacional, estaduais/distrital e municipais), conselhos de acompanhamento dos recursos da educação, conselhos escolares e/ou outras formas de controle social das políticas educacionais;
- Participação e protagonismo estudantil.

Os dispositivos legais favoreceram a criação dos espaços de participação que contribuem para o controle social. No entanto, cabe destacar que no horizonte da instituição do SNE o fortalecimento dessas instâncias é imprescindível para a interlocução com a sociedade, principalmente no que se refere à elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais.

Em se tratando da ausência dos profissionais da educação nas discussões sobre o SNE, uma reflexão que se faz necessária é que, ao ser aprovada e implementada, a lei que instituirá o SNE terá impacto no conjunto da educação, incluindo os profissionais que nela desenvolvem o seu trabalho.

Nessa seara, a participação dos profissionais da educação nas discussões sobre a instituição e implementação do SNE se torna imprescindível, assim como uma forma democrática de fortalecer as estruturas que darão sustentação ao regime de colaboração entre os entes federativos. Diante desse cenário, há que se oportunizar aos profissionais da educação condições para conhecer e discutir a matéria, contribuindo, inclusive, para o entendimento da sociedade em geral que, costumeiramente, não participa das discussões acerca das políticas educacionais.

Segundo essa premissa, o Parlamentar Autor/SF (2023) evidencia a necessidade de “um esforço continuado e coordenado das entidades, públicas e privadas, para sensibilizar e conscientizar cada vez mais os professores e demais profissionais da educação acerca da importância, necessidade e urgência de se instituir o SNE”. O parlamentar destaca, ainda, a atuação do Fórum Nacional de Educação:

[...] por se constituir em valioso espaço democrático de interlocução entre a sociedade civil e o Poder Público, é um dos grandes protagonistas no chamamento público ao debate educacional, inclusive valendo-se dos trabalhos realizados no bojo da Conferência Nacional de Educação, que podem integrar ao debate os profissionais de educação nos temas prioritários da educação (Parlamentar Autor/SF, 2023).

Sobre esse assunto, o Representante do Consed (2023) afirma que os representantes do conselho devem se pautar e contribuir com todos para que haja entendimento do grupo sobre os assuntos que estão na mesa de negociações, para que possam, dentro dos cargos que ocupam e dos seus interesses, “escolher temas e se aprofundar em leitura, em conhecimento, em mobilização, em engajamento [...]”. Para tanto, ele acrescenta que se pode realizar o trabalho de “socializar as informações, de buscar apoio no terceiro setor, em outras instituições, de promover seminários, *lives*, enfim, de engajar e de mobilizar [...]” (Representante do Consed, 2023).

Para o Representante da Undime (2023), ainda existe uma percepção por parte dos profissionais da educação de que o SNE é uma questão burocrática que tratará apenas da divisão de competências entre os entes federativos. Para ele, instituir o SNE pressupõe:

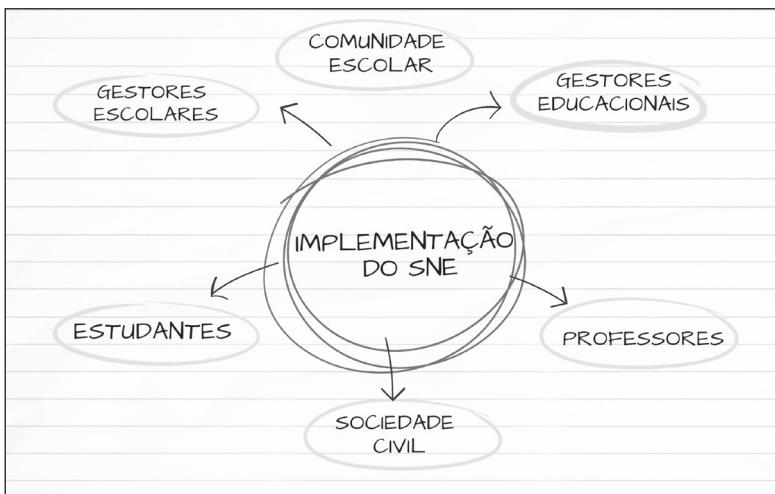
[...] uma mudança da atitude, inclusive das próprias redes de ensino e sistema de ensino, para que eles se adequem a esse novo Sistema Nacional da Educação, senão eles terão um ponto fora da curva. E é isso que nós não queremos. Então, de repente, esses mesmos atores que não conhecem tão bem, ou mesmo desconhecem a discussão sobre o Sistema Nacional da Educação, de repente, a gente vai ter dificuldade em envolvê-los na implementação do que seria quando for aprovado e normatizado esse sistema (Representante da Undime, 2023).

Na concepção do Representante do CNE (2023), estamos no estágio do Senado Federal, ou seja, em que essa instituição faz a divulgação que, segundo ele, “não só para audiências públicas, deveria haver uma publicação, [...] porque isso está sob a governança do Congresso Nacional, nesse caso do Senado Federal”. Ele opina, ainda, que é “importante essa divulgação para as redes, para as escolas, para os professores, para estudantes, para a sociedade em geral”.

Nessa perspectiva, ao reportarmo-nos à ausência dos profissionais da educação nas discussões sobre o SNE, assinalada nesta pesquisa pelos representantes dos gestores educacionais, temos que refletir sobre o desafio que se avista na implementação da futura lei desse dispositivo legal. Muitos esforços têm sido conjugados para que essa temática seja objeto de estudos pela academia, por meio de artigos, teses e dissertações, além de conferências e palestras realizadas pelos fóruns e conselhos de educação e instituições de pesquisa.

Pelo relato dos entrevistados, mesmo com a temática do SNE passando as conferências de educação, há um desconhecimento do que significa um sistema nacional para a área da educação e, principalmente, o impacto da sua implementação no dia a dia para os sistemas e redes de ensino, escolas, professores, estudantes e o conjunto da sociedade civil organizada.

**Figura 3 – Sujeitos a serem impactados com a implementação do SNE**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Ainda sobre a participação social nos debates e na implementação da futura lei que instituirá o SNE, deve-se considerar o caráter público e de Estado desse dispositivo, retomando que a educação é uma política estruturante para o conjunto da sociedade, abrangendo os setores público e privado, pois em conformidade com as relevantes ideias de Saviani:

Não se pode, também, enfraquecer o caráter público do Sistema Nacional de Educação com a consideração de que a educação é uma tarefa não apenas do governo, mas de toda a sociedade. De fato, não é uma tarefa de governo, mas de Estado. E é uma tarefa de toda a sociedade, na medida em que o Estado, como guardião do bem público, expressa, ou deveria expressar, os interesses de toda a sociedade, que deveria não apenas se sentirem representada no Estado, mas vivenciá-lo como coisa sua (Saviani, 2010, p. 777).

Assim, há que se estabelecer estratégias de interlocução e diálogo com todo o conjunto dos profissionais da educação de forma que o SNE seja conhecido, debatido, compreendido e seja parte constante do processo formativo das redes de ensino. Não será uma tarefa trivial,

considerando se tratar de um tema denso e fora do campo de atuação da maioria dos profissionais que atuam na área educacional.

## Perspectivas para a regulamentação do SNE

Na sociedade brasileira temos o exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>35</sup> e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>36</sup>, cujas estruturas possibilitam, em suas respectivas áreas de atuação, que os entes federativos possam atuar a partir de regras claras de cooperação que possibilitam o regime de colaboração.

Seguindo essa análise, evidenciamos que a educação nacional não dispõe de uma organização institucionalizada com o objetivo de alinhar os programas, projetos e ações educacionais entre as esferas administrativas no território brasileiro, com vistas à unidade nacional, constituindo-se, assim, no SNE. No entanto, conforme as contribuições de Araújo:

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de

35 “O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Primária, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Com a sua criação, o SUS proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação. [...] Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF-88), a ‘Saúde é direito de todos e dever do Estado’. [...] O Sistema Único de Saúde (SUS) é composto pelo Ministério da Saúde, Estados e Municípios, conforme determina a Constituição Federal. Cada ente tem suas responsabilidades. [...]”. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/sus>. Acesso em 25 abr. 2023.

36 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) “é um sistema descentralizado e participativo, público, não contributivo, integrado pelos entes federativos e pelos respectivos Conselhos de Assistência Social e entidades de assistência social abrangida pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O SUAS é a forma de estruturação e de organização da Política de Assistência Social no território brasileiro. Articulando serviços, programas, projetos e benefícios ofertados e organizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para oferta e garantia de Proteção Social, Vigilância Socioassistencial e Defesa de Direitos, a quem dela precisar.” Disponível em: <https://www.sdsbjovd.pe.gov.br/suas/assistencia-social/> Acesso em 17 ago. 2023.

redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho. Isto é notável, por exemplo, no que se refere à infraestrutura das escolas, plano de carreira docente, políticas, programas e projetos educacionais (Araújo, 2010, p. 237).

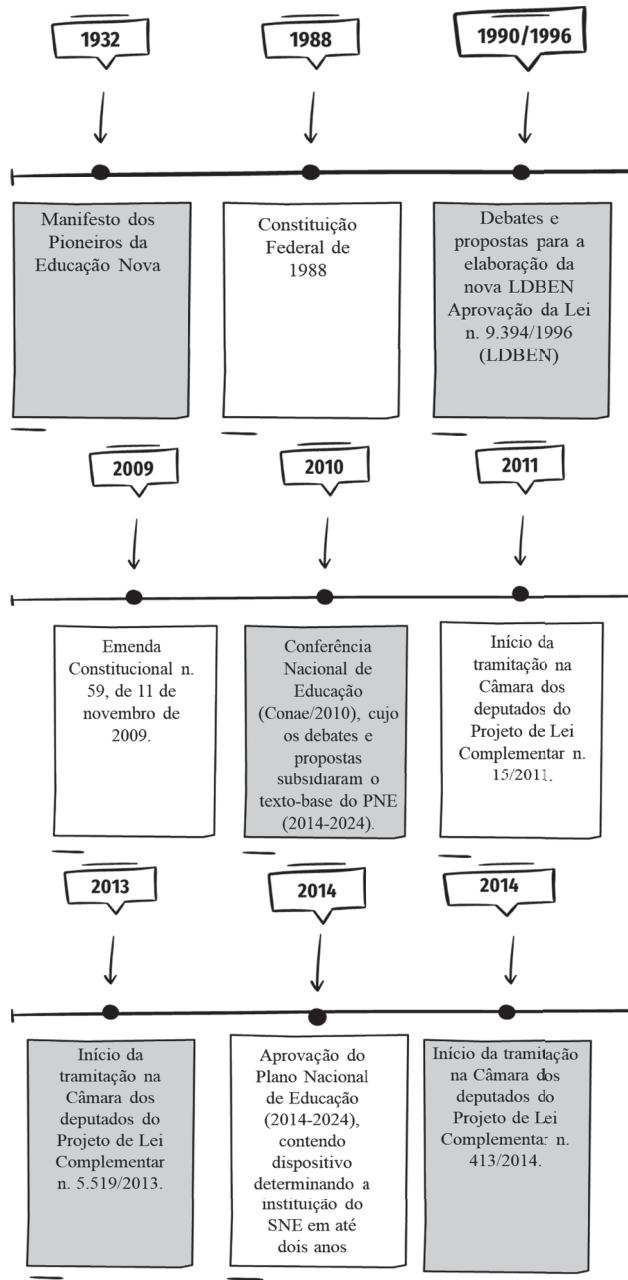
Pelo contexto histórico, remonta à década de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros a ideia de estabelecer o SNE, perpassando pelas iniciativas quando da elaboração da Constituição de 1946 e, ainda, da LDB 9.394/96, movimentos esses que não obtiveram sucesso. No entanto, com a edição da Emenda Constitucional n. 59/2009 (Brasil, 2009), essa demanda volta à cena, considerando a alteração do art. 214 da CF/1988, determinando que “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 [...]” (Brasil, 1988).

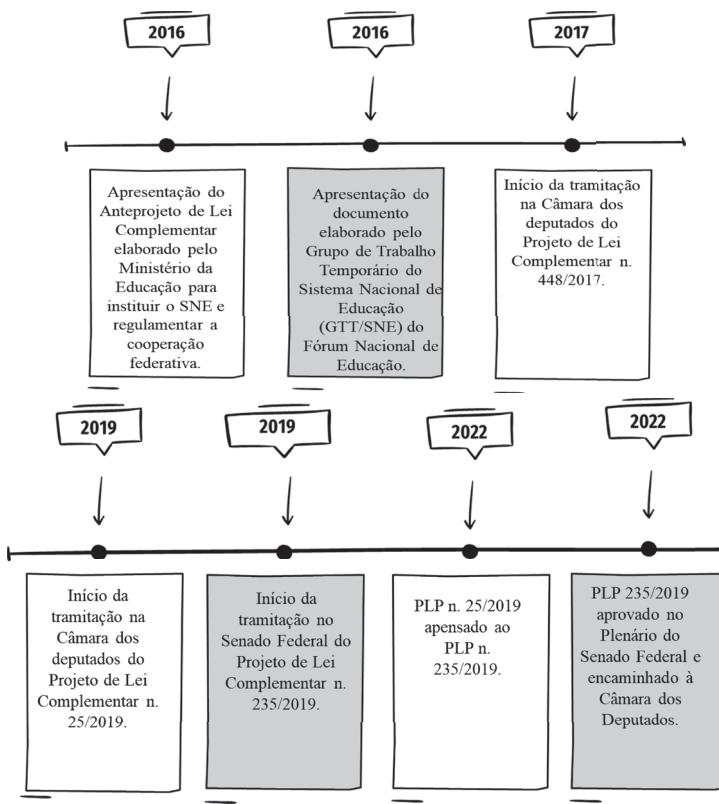
Seguindo esse dispositivo constitucional, a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu as diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional para o período de 2014 a 2024. A lei do PNE determinou, ainda, que o SNE fosse institucionalizado em lei específica em até dois anos após a sua sanção, no entanto, esse prazo expirou sem o cumprimento dessa legislação. Sobre esse aspecto, Saviani (2014, p. 29) pondera:

[...] a própria forma de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Isso porque, sendo a federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns [...] (Saviani, 2014, p. 29).

Nesse contexto, apresentamos a seguir uma linha do tempo com as principais ações visando à instituição do SNE, tendo como ponto de partida o Manifesto dos Pioneiros de 1932.

Figura 4 – Principais ações visando à instituição do SNE





Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Ademais, a discussão a respeito da perspectiva de se instituir o SNE no Brasil perpassa por diversos fatores e demandas dessa política pública estruturante da sociedade. Um ponto que chama a atenção é o fato de tanto tempo após a promulgação da CF/1988 e, posteriormente, da EC n. 59/2009, não se efetivou a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos.

Esse lapso temporal reforça a complexidade desse dispositivo e do entendimento da sua real importância na consecução das políticas educacionais, no sentido de que a cooperação federativa contribui para o avanço e a melhoria dos serviços ofertados nessa área, visando garantir o direito social à educação aos cidadãos. Sobre essa morosidade em instituir o SNE, destacamos as contribuições dos representantes dos gestores educacionais do país. Para o Representante da Undime (2023):

[...] o nosso país avançou muito nos últimos anos nessa linha tanto do planejamento, nessa questão da qualidade dos planos [...] outra iniciativa, que é o próprio desenho das leis de financiamento do Fundeb, que também já é uma expressão máxima de um regime de colaboração em termos de financiamento da educação. Mas isso ficou como coisas isoladas. Fundeb de um lado, Plano Nacional da Educação de outro. E o Sistema Nacional da Educação, que daria liga a tudo isso, ficou no segundo plano, talvez por não querer enfrentar algumas discussões que ainda se fazem necessárias no nosso país, como é a questão da descentralização. [...] a aprovação do Sistema Nacional da Educação iria mexer com certas estruturas mais conservadoras, sobretudo de definição de políticas e de financiamento de políticas na instância nacional (Representante da Undime, 2023).

Para o Representante do Consed (2023), fica evidente que:

O Brasil passou por um período muito difícil. [...] A crise brutal econômica desde 2014, que é o ano do plano. [...] Uma crise política [...] que acabou levando ao impeachment da presidente [...] A assunção ao poder de um presidente fraco, que fez um governo ao estilo parlamentarista, mudou completamente o espírito do plano de mobilização popular, de conferências [...]. A prioridade foi reforma do ensino médio, que está aí cobrando essa fatura, CAQ que deveria ter sido regulamentado não foi, talvez pela questão econômica dentre outras [...] caímos no governo Bolsonaro. [...] um governo que os outros ainda falavam de educação. O Bolsonaro está falando de outras coisas, está falando de homeschooling, está falando de hasteamento de bandeira, de civismo, patriotismo. Então, não é uma surpresa que esse assunto, como outros da educação importante, tenha ficado adormecido. Não fosse pela ação parlamentar de pessoas engajadas, cientes da importância. [...]. Mas de fato o contexto foi muito adverso. Agora eu acho que a gente tem um contexto bem mais favorável [...] (Representante do Consed, 2023).

Ambos os representantes lançam luz sobre questões referentes ao financiamento educacional, a exemplo do tema referente ao CAQ e ao Fundeb, pois têm sido pautas recorrentes para a manutenção e o desenvolvimento das ações, projetos e programas desenvolvidos pelas redes de ensino e, não por acaso, tomam o tempo de discussão e os interesses políticos. Nessa perspectiva, mesmo tendo o financiamento como um de seus eixos, não ocorreu a mobilização dos esforços necessários para

regulamentação do SNE. Outra situação destacada nas respostas dos representantes dos gestores educacionais é o fato de o SNE não ser prioridade enquanto alicerce para as políticas educacionais do país, pois ficou em segundo plano diante de outras pautas do Poder Executivo.

Os projetos que tramitam ou tramitaram no Congresso Nacional para instituir o SNE são de iniciativa do Poder Legislativo. Assim, foi questionado para o Parlamentar Autor/SF se o fato de o Poder Executivo não ter apresentado um projeto para a instituição do SNE teve impacto nas discussões e na aprovação dessa matéria. Sobre esse assunto, o Parlamentar Autor/SF (2023) destacou que as matérias de relevância nacional de proposição do Poder Executivo têm grande destaque e celeridade na tramitação quando chegam no Congresso Nacional, pois são prerrogativa do Presidente da República o regime de urgência constitucional. Especificamente sobre a pauta atinente ao SNE o parlamentar o acrescentou, ainda, que:

[...] no caso do PLP n. 235/2019, durante a tramitação da matéria em 2021 e início de 2022 no Senado, a ausência de projeto do Governo não se revelou um problema, porque o relator soube chamar a atenção da sociedade para a grande importância do assunto, mediante realização de diversas audiências públicas e sessões de debates temáticos, bem como manteve constante diálogo com o Poder Executivo, notadamente o MEC, durante todo o processo legislativo naquela Casa, inclusive incorporando sugestões legislativas que aquela pasta ministerial ofereceu, especialmente durante a fase final em plenário, no início de 2022 (Parlamentar Autor/SF, 2023).

A partir da contribuição do Parlamentar Autor/SF depreende-se a importância das audiências públicas como uma das possibilidades para o debate e a disseminação da temática referente ao SNE para os profissionais da educação e toda a sociedade civil organizada. Como se pode verificar, as discussões sobre essa matéria legislativa ainda ficam circunscritas aos poderes legislativo e executivo, não chamando a atenção dos diversos setores da sociedade, sobretudo dos profissionais da educação, em especial daqueles que atuem nas instituições de ensino.

O Representante do CNE (2023) retomou que “houve uma proposição governamental para o Congresso, talvez não sobre a forma do projeto de lei, mas sobre a forma de um ordenamento, de uma sugestão, já que a lei já vinha tramitando por iniciativa do parlamento”. Para ele,

não se faz um projeto de lei enquanto outro está em tramitação e sim busca-se, de forma republicana, colaborar “como sugestão ao Congresso Nacional, sempre no sentido de alerta para uma agenda necessária”. De acordo com o Representante do CNE (2023):

Essa agenda estava bastante bem debatida. [...] representantes governamentais à época, que esmiuçaram bastante, dando assim ênfase a visão do governo e propostas do governo para o sistema nacional. [...] foi muito mais no sentido de nos apresentar o que eles estavam sugerindo para o congresso no diálogo deles com o congresso. [...] tem uma comissão aqui sobre Sistema Nacional de Educação e manteve diálogos, desde o ponto de vista do CNE com o governo e com o congresso. [...] o alcance de hoje, do texto que está no cenário teve um pouco desse caráter coletivo. Mas teve também participação intensa da sociedade, de grupos organizados da sociedade civil. Teve também a participação evidentemente de associações, sindicatos e de outras entidades sociais legitimamente atribuídas desse tipo de diálogo o que foi muito importante para se chegar no texto que está.

Podemos inferir, pelas contribuições dos entrevistados, que o PLP n. 235/2019, aprovado no Senado Federal em 2022, teve participação tanto do Poder Executivo quanto de organizações representativas da sociedade civil, de forma a obter subsídios para o aperfeiçoamento do texto.

Ademais, diante das tentativas de projeto de lei para instituir o SNE não avançaram no Congresso Nacional, foi questionado ao autor do PLP n. 235/2019 a motivação para a proposição dessa matéria. Em sua resposta, o Parlamentar Autor/SF (2023) enfatizou a previsão constante no art. 211 da CF/1988 para que os sistemas de ensino atuem em regime de colaboração e a não regulamentação desse comando constitucional. De acordo com a sua análise:

[...] essa foi nossa principal motivação para apresentar o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 235/2019: ao suprir essa lacuna normativa, objetivamos corrigir os grandes problemas de coordenação das políticas educacionais, mediante a criação de instâncias interfederativas de governança educacional, que uniformizem as diretrizes e os principais parâmetros da educação brasileira, visando à efetivação plena do direito à educação a todas as pessoas, situadas em todos os recantos do território nacional (Parlamentar Autor/SF, 2023).

A tramitação de um projeto de lei da envergadura do PLP n. 235/2019 requer o debate acerca de muitos temas estruturantes para a educação, à exemplo da repartição de responsabilidades entre os entes federativos para a oferta dos serviços educacionais, institucionalização dos espaços de pactuação federativa das políticas educacionais, estabelecimento de parâmetros de qualidade, avaliação e financiamento, dentre outros pontos importantes, os quais convergem e perpassam todos os sistemas e redes de ensino e atendem ao conjunto das instituições escolares.

Nessa vertente, no que se refere ao PLP n. 235/2019, o Parlamentar Autor/SF destaca o principal desafio e a principal superação evidenciados durante a tramitação dessa matéria. Na sua análise:

O PLP n. 235/2019, de nossa autoria, foi apresentado em 10/10/2019. Naquela ocasião, grande parte da atenção do setor educacional no Congresso Nacional era voltado à aprovação do Novo Fundeb, o que de certa forma era natural que ocorresse, haja vista a urgência para aprovar as novas regras que tornassem o fundo permanente e com maior aporte financeiro da União. Isso, de fato, foi conquistado com a promulgação da EC n. 108/2020, em agosto de 2020 [...]. [...] aprovamos o PLP n. 235/2019 em 11/11/2021 na CE e, alguns meses depois, após análise das 27 emendas de plenário recebidas, apreciamos o projeto em plenário na data de 09/03/2022, aprovando total ou parcialmente 16 emendas, na forma do último substitutivo apresentado pelo relator, após intensas negociações políticas com diversos parlamentares e com o MEC. Ao chegar na Câmara dos Deputados, o PLP n. 235/2019 foi apensado a outros projetos que tratam do SNE, entre os quais destaco o PLP n. 25/2019, da então deputada Professora Dorinha (Parlamentar Autor/SF, 2023).

Nessa esteira, aponta-se o campo político como um dos principais fatores que impactam a instituição do SNE. Sob esse aspecto, o Parlamentar Autor/SF (2023) destaca que “não importa o número ou a autoria do projeto, [...] mas o que verdadeiramente importa é instituir, o quanto antes, o Sistema Nacional de Educação”. Na concepção do parlamentar, a institucionalização do SNE ensejará na criação de:

[...] instâncias permanentes de pactuação federativa como colunas de governança e de sustentação da educação nacional, as quais vão conferir integração, articulação e alinhamento entre os diversos

sistemas de ensino de todos os entes federativos brasileiros. Não creio que haja disputa política pela aprovação de projetos em função da autoria parlamentar, que se revele como um entrave à aprovação do Sistema Nacional de Educação (Parlamentar Autor/SF, 2023).

Um dos assuntos que permeiam a legislação para a instituição do SNE se refere ao Conselho Nacional de Educação. Em outros projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional com essa finalidade e foram arquivados, houve a proposta de reestruturar esse colegiado de forma a ampliar a representatividade do contexto educacional brasileiro. Sobre a aprovação do PLP n. 235/2019, no Senado Federal, o Representante do CNE (2023) destacou o movimento de reorganização e atuação do colegiado que, segundo a sua análise:

[...] o fato de o CNE passar a abranger duas entidades representativas na Câmara Básica que não seriam condizentes à Lei n. 9131 que cria o CNE [...]. Ou seja, ele é um órgão de representação da sociedade brasileira, que por diversas entidades relativas à atuação na educação referenciam, e não indicam, referenciam nomes ao presidente, que os escolhe do ponto de vista do dizer da lei que é optação, experiência, honestidade etc. [...] o sistema de educação, não solicita que o CNE se reveja completamente, mas que se adapte aqui e ali. Havia versões onde o CNE teria que ser revisto completamente, não é essa que foi a vigente. É importante que, obviamente o Sistema Nacional de Educação traga elementos novos para reforçar a ideia da colaboração e reforçar aspectos positivos da sua existência. Isso é natural. [...] Ele deve, a partir de atos positivos, torná-lo ainda mais positivos e ainda mais racionais, ainda mais impactantes positivamente para os certos direitos (Representante do CNE, 2023).

Na sequência da sua análise, o Representante do CNE destaca os desdobramentos a partir da instituição do SNE, considerando que a educação nacional se assenta na LDB de 1996, destacando que:

Agora, como isso vai ser feito? [...] A pergunta que você faz, é como é que fica o LDB nesse processo? Que já tem um regimento, que já tem um conjunto de dispositivos em relação a isso. Então são várias questões a serem acordadas e pontuadas. Mas em geral, os ordenamentos advindos da lei, são positivos, porque eu sou um defensor do Sistema Nacional de Educação. E independente de qualquer outra coisa, o objetivo maior para mim é a criação do SNE, que é um avanço imenso para política pública (Representante do CNE, 2023).

A preocupação evidenciada pelo Representante do CNE sobre a LDB n. 9.394/1996 após a instituição do SNE se consigna às alterações necessárias na legislação educacional quando da implementação dessa lei. Ao considerarmos que até aqui os entes federativos e gestores educacionais organizaram a oferta dos serviços dessa área seguindo o disposto na LDB, com a implementação do SNE regras de cooperação serão estabelecidas para que o regime de colaboração se efetive. Assim, a LDB e outras normas correlatas passarão pelas alterações necessárias.

Por se tratar de legislação voltada para área educacional, foi questionado ao Representante do CNE quais as principais diferenças entre os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional visando instituir o SNE, neste caso, referindo-se ao PLP n. 25/2019 e ao PLP n. 235/2019. Na sua análise, “[...] certamente há diferenças entre eles, há visões diversas do que poderia ser o sistema, há visões diversas também de como seria a governança nessa questão do sistema”, e complementou que:

*[...] A própria proposta do governo diferenciou e mesmo sem servir a projeto de lei, mas por oposição era diferente da que está na lei, não era uma proposta, não sei se você acompanhou, onde havia a presença dos conselhos, era uma coisa que o próprio Conselho Nacional de Educação se transformaria numa espécie de Agência Nacional de Colaboração é uma coisa diversa, do que está hoje. No entanto eu acho que como ficou a proposta é justamente o processo democrático republicano. Você tem diversas visões que também expressam, digamos, grupos de pressão dentro do Congresso Nacional, grupos de pressão, que fazem obviamente com legitimidade, que trazem a sua visão de como deveria se dar, de como deveria ser apropriado esse processo. Portanto é natural que tenha diferença por óbvio que há diferença, mas eu acho que agora há um texto sobre o qual as diferenças devem convergir. Ou seja, é nesse texto que deve ser a base de mudanças nele mesmo, quer dizer, eu acho que agora nós teremos uma trilha final. Que não está terminada, mas a gente sabe qual é a estrada que deve ou não ser alterada (Representante do CNE, 2023).*

Nessa conjuntura, emergiram duas categorias *a posteriori*, quais sejam: a) possibilidades para a instituição do SNE; b) desafios para a aprovação e implementação do SNE.

No tocante às possibilidades para a instituição do SNE, há que se considerar que o marco legal que proporcionará a regulamentação

desse dispositivo tornou-se efetivo a partir das alterações ocorridas na CF/1988, por meio da EC n. 53/2006, que permitiu o estabelecimento de lei complementar para a regulamentação do regime de colaboração das políticas públicas em leis específicas, e da EC n. 59/2009 que, dentre outros pontos, determinou a existência de plano decenal de educação articulador do SNE. Em que pese a EC n. 53/2006, Dourado assevera que:

A alteração, aparentemente pontual, é significativa, à medida 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 sinaliza para o esforço federativo a ser efetivado (Dourado, 2013, p. 763).

Em que pese a EC n. 59/2009, Dourado (2013) destaca que as “alterações têm implicações nas políticas e concepções direcionadas à educação básica”, pois seu ordenamento ressignificou e ampliou a oferta desse nível de ensino, assim como trouxe mecanismos de suporte para o fortalecimento do planejamento educacional por meio dos planos decenais de educação, os quais devem ser balizadores das políticas educacionais e do regime de colaboração nessa área.

Vale destacar que as alterações promovidas na Carta Magna ocorreram num momento histórico do país, em que a necessidade de se institucionalizar espaços de participação e controle social se fortalecia e, não menos importante, as políticas educacionais estavam no centro das proposições governamentais.

Nesse período, ocorreu a instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE), cujo papel de articulador da sociedade civil e o Estado foi destaque, principalmente na organização e coordenação da Conae, cuja centralidade das discussões foi o SNE. No quadro a seguir, temos a relevância da temática do SNE no contexto das conferências de educação realizadas pelo FNE.

**Quadro 9 – O SNE como tema das Conferências Nacionais de Educação organizadas pelo FNE / 2010, 2014 e 2018**

<b>Conferência</b>	<b>Tema</b>
Conferência Nacional de Educação 2010	Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.
Conferência Nacional de Educação 2014	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.
Conferência Nacional de Educação 2018	A Consolidação do Sistema Nacional de Educação - SNE e o Plano Nacional de Educação - PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Com a instituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), responsável pela organização e coordenação da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), o tema do SNE perpassou os debates nas edições realizadas em 2018 e 2022. Na Conape/2018 a temática referente ao SNE perpassou todos os eixos temáticos, conforme apresentamos no quadro a seguir.

**Quadro 10 – Eixos temáticos da Conape/2018**

<b>Eixo</b>	<b>Tema do eixo</b>
Eixo I	Planos decenais e SNE: instituição, democratização, cooperação federativa, regime de colaboração, avaliação e regulação da educação.
Eixo II	Planos decenais e SNE: qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais; Qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais.
Eixo III	Planos decenais, SNE e gestão democrática: participação popular e controle social.
Eixo IV	Planos decenais, SNE e democratização da Educação: acesso, permanência e gestão.
Eixo V	Planos decenais, SNE, Educação e diversidade: democratização, direitos humanos, justiça social e inclusão.
Eixo VI	Planos decenais, SNE e políticas intersetoriais de desenvolvimento e Educação: cultura, ciência, trabalho, meio ambiente, saúde, tecnologia e inovação.
Eixo VII	Planos decenais, SNE e valorização dos profissionais da Educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde.
Eixo VIII	Planos decenais, SNE e financiamento da educação: gestão, transparência e controle social.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Quando da realização da Conape/2022, o SNE foi tema do Eixo II, denominado “PNE, planos decenais, SNE, políticas setoriais e direito

à educação”. No Plano de Lutas, constante no documento-referência dessa conferência, foi pautado que “2) Pela organização de um Sistema Nacional de Educação com regulamentação da Educação privada – contra a atuação do setor privado na educação sem a garantia de qualidade e sem a valorização de seus trabalhadores” (CONAPE, 2018).

Nesse sentido, ponderamos o papel que os fóruns de educação desempenham no sentido de fomentar o debate em torno da instituição do SNE devido a densidade e complexidade do tema. Esses espaços contribuem sobremaneira para a difusão desse assunto, ainda pouco explorado no campo educacional e, principalmente, na socialização do conhecimento acerca da implementação desse dispositivo legal.

Ademais, no campo das possibilidades para instituir o SNE é inegável que os projetos de lei que tramitaram ou ainda tramitam no Congresso Nacional se constituem na materialidade desse princípio. O processo de tramitação desses projetos de lei jogou luz no assunto, promoveu debates entre os poderes legislativo e executivo e setores representativos de classe e da sociedade. Desses projetos, a aprovação do PLP 235/2019 no Senado Federal em 2022 se constitui num aceno para viabilizar o regime de colaboração entre os entes federativos em matéria educacional, pensado e debatido há décadas e que, no entanto, ainda não foi efetivado.

Sobre as proposições legislativas que tratam da regulamentação do SNE, não se pode desconsiderar que muitos estudiosos da área educacional afirmam que esse dispositivo será inócuo, pois consideram termos a legislação educacional necessária para a consecução das políticas educacionais e funcionamento dos sistemas de ensino. Existe ainda um grupo que aponta que a instituição do SNE promoverá alterações desnecessárias no ordenamento da legislação educacional, como aponta Beatrici:

Dentro do ordenamento atual, será possível juntar forças políticas suficientes para superar a conformação federalista do Estado brasileiro? Sendo possível, como serão resolvidos os problemas jurídicas, burocráticos e até de pessoas que isso envolve? No final, serão sopesados os custos de uma remodelação completa perante os possíveis benefícios, tendendo a balança a pender para o lado dos custos o que, via de regra, enseja recuos e não avanços (Beatrici, 2018, p. 85).

No que se refere aos desafios para a aprovação e implementação do SNE, concebendo as possibilidades já evidenciadas, alguns pontos

centrais são considerados, principalmente por se tratar de um dispositivo legal a ser aprovado em lei complementar pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, a articulação das forças políticas tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal em prol desse regramento, certamente contribuirá para a celeridade na regulamentação do SNE.

Na perspectiva dos desafios a serem superados quando da implementação da futura lei do SNE, um fator determinante para a sua efetivação é o estabelecimento e o fortalecimento do diálogo com as instituições que representam os profissionais da educação. Essa pode ser uma das alternativas para levar o assunto ao conhecimento de professores, coordenadores e diretores, difundindo, assim, o conhecimento.

Um desafio premente na implementação da futura lei do SNE está nos esclarecimentos necessários que devem ser realizados junto à sociedade civil organizada. É importante que todos saibam como está organizada a educação nacional e os serviços necessários para a efetivação do direito à educação a todos os cidadãos. Para tanto, fortalecer os espaços de participação e controle social na educação torna-se condição imperiosa.

No esforço pela instituição de um SNE eficiente e equitativo, o contexto educacional brasileiro apoia-se nas principais possibilidades evidenciadas nas últimas décadas para a superação dos desafios inerentes à sua aprovação em lei específica. Em consequência, ocorrerá a implementação do regime de colaboração em matéria educacional, evitando a competição entre os entes federativos e problemas na consecução das políticas educacionais.

Nesse sentido, para compreender o processo para instituir o SNE no Brasil é relevante considerar três aspectos principais: o regime de colaboração em matéria educacional, a participação social na tramitação dos projetos de lei e os principais desafios na tramitação de projetos de lei complementar no Congresso Nacional. Segundo Nascimento (2020, p. 49):

O equilíbrio e compartilhamento das relações de poder e a autonomia entre os entes apontam indicativos para a instituição do SNE, de maneira que a cooperação federativa se configura em elemento central para a pactuação federativa e a articulação do Sistema, mas que ainda se encontra sem a devida regulamentação, impondo limites à instituição do SNE e a cooperação federativa (Nascimento, 2020, p. 49).

Em que pese a colaboração em matéria educacional, a regulamentação do SNE visa coordenar a atuação das diferentes esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal) na área da educação,

promovendo uma cooperação efetiva entre esses entes para garantir a qualidade e a equidade do ensino em todo o país. A CF/1988 estabelece a necessidade desse regime de colaboração e define as competências de cada ente federativo na educação, porém, sua efetivação depende da aprovação de leis complementares que regulamentem essa colaboração.

A participação social trata de um princípio importante no processo de elaboração e tramitação de projetos de lei que tratam de políticas educacionais. Diversos atores da sociedade civil, como organizações não governamentais, sindicatos de professores, estudantes, pais e outros, podem e devem ser consultados durante a elaboração desses projetos. Assim, audiências públicas, consultas populares e debates são mecanismos que podem ser utilizados para garantir a participação ativa da sociedade na formulação e no acompanhamento dos projetos de lei relacionados à educação.

No que se refere aos projetos de lei complementar, existe um processo de tramitação mais rigoroso no Congresso Nacional, geralmente exigindo um quórum qualificado e um debate mais aprofundado. Um dos principais desafios é conciliar os interesses e as demandas dos diferentes entes federativos, uma vez que o SNE envolve a distribuição de recursos e competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Nessa seara, Moura assevera que:

O desafio da organização do Sistema Nacional de Educação perpassa pelo debate sobre as relações intergovernamentais no Brasil, o qual pressupõe que a distribuição do poder, da autoridade e dos recursos, seja efetivada sob os princípios da justiça, e que não comprometa a interdependência e a interpenetração dos governos nacional e subnacionais, bem como, o projeto de desenvolvimento nacional, o qual tem a educação como um dos principais pilares estruturantes (Moura, 2018, p. 213).

Nessa seara, as questões políticas, ideológicas e partidárias podem influenciar a tramitação desses projetos, tornando o processo mais complexo e sujeito a atrasos, como tem ocorrido com a matéria referente à regulamentação do SNE. Para que a instituição desse dispositivo seja efetivada, é fundamental que haja um amplo diálogo entre os entes federativos, a sociedade civil e os legisladores. Nessa perspectiva, a transparência, a participação social e a cooperação são elementos imprescindíveis para superar os desafios e garantir a implementação de um sistema educacional eficiente e equitativo no Brasil.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

# CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS

A partir do arcabouço legal que demanda a instituição do SNE, quais sejam a CF/1988, a EC n. 59/2009 e a Lei n. 13.005/2014 (Lei do PNE 2014-2014), foram apresentados no Congresso Nacional seis projetos de lei para regulamentar o regime de colaboração em matéria educacional. Desde então, quatro desses projetos foram arquivados ou apensados a outras matérias, após cumpridos os ritos processuais, sem que houvesse o cumprimento da proposta inicial. Dos dois projetos de lei que ainda tramitam, o PLP n. 235/2019 foi aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados; o PLP n. 25/2019 foi apensado a esse para análise. Nesse percurso, foram realizadas audiências públicas e debates acerca desse tema envolvendo representantes de instituições da área educacional.

Sobre os projetos de lei, infere-se ainda que o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 2016 e, consecutivamente, a troca de comando no MEC e no rumo das políticas educacionais implementadas no país, seguida pela gestão do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), impactaram significativamente no debate e nas tratativas políticas acerca da instituição do SNE. Destaca-se que, em decorrência desses acontecimentos, essa demanda ficou basicamente sob os cuidados do Poder Legislativo, revelando que a ausência de uma articulação política entre os poderes executivo e legislativo prejudicou a tramitação no Congresso Nacional dos projetos de lei complementar para instituir o SNE.

Com base nos estudos realizados, aponta-se que o federalismo brasileiro tem suas complexidades e desafios, incluindo as questões relacionadas à distribuição de recursos e a coordenação entre os diferentes níveis de governo. No entanto, o federalismo desempenha um papel relevante na governança do país e na promoção da autonomia local e regional.

O federalismo cooperativo instituído no Brasil está regulamentado pela CF/1988. É um sistema de governo formado pelo poder central, conhecido como governo federal, e os demais entes federativos, que são os estados e os municípios. São algumas das características importantes do federalismo brasileiro a divisão de poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, o estabelecimento de competências para cada ente federativo, a autonomia dos estados para legislar e tomar decisões

em suas áreas de competência, a repartição de receitas entre os entes federativos para garantir a capacidade financeira dos estados e municípios, a intervenção Federal em casos excepcionais, dentre outras.

Numa análise histórica, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 teve um papel fundamental na promoção de uma educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil, além de influenciar a legislação educacional e os debates sobre educação ao longo das décadas seguintes. Muitos de seus princípios ainda são relevantes e influenciam as políticas educacionais no país até a atualidade. Em resumo, a ideia do SNE tem raízes históricas no Manifesto dos Pioneiros, mas só ganhou forma legal com a CF/1988. Desde então, esforços têm sido feitos para criar uma legislação que regulamente a colaboração entre os sistemas de ensino e promova a integração e coordenação das políticas educacionais em todo o país.

Destaca-se, ainda, que o regime de colaboração em matéria educacional é um conceito fundamental no contexto da educação no Brasil, pois remete à ideia de que as diferentes esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal) e os sistemas de ensino devem trabalhar de forma colaborativa para garantir a qualidade e a eficiência da educação em todo o país. Nesse sentido, a instituição do SNE visa fortalecer esse princípio, proporcionando uma estrutura mais organizada para a cooperação entre os entes federativos e os sistemas de ensino.

Verifica-se que a participação social na tramitação dos projetos de lei complementar se deu por meio das instituições representativas dos gestores e profissionais da educação, assim como dos estudiosos e pesquisadores da área. Na coleta de dados, destacamos que os sujeitos entrevistados foram indicados por instituições da sociedade que atuam no campo educacional com interface direta à temática da pesquisa que embasa este livro, na perspectiva da instituição do SNE. Denota-se, pois, que as contribuições desses sujeitos compreendem as manifestações e os interesses subjetivos das entidades as quais esses representam, demarcando, dessa forma, as pautas institucionais de cada uma delas.

Esse contexto destaca que as contribuições dos sujeitos da pesquisa evidenciaram uma forma de participação social dos profissionais, gestores e conselheiros educacionais, por meio das suas respectivas instituições representativas, na agenda instituinte do SNE. Assim, nota-se a relação do conjunto das instituições políticas e administrativas da sociedade com o Estado, na perspectiva das disputas de interesses e possíveis rupturas que possam surgir na área educacional, a partir das regras de cooperação que incidirão no regime de colaboração em matéria educacional.

Nessa seara, a implementação da futura lei do SNE demandará esforços que irão da disseminação e estudos do texto à reorganização dos sistemas de ensino, perpassando, ainda, pela instituição dos padrões nacionais de qualidade, pela avaliação nacional e o financiamento da educação. Nesse contexto, evidencia-se que avanços significativos no campo das políticas educacionais ocorreram no país nas últimas décadas, os quais corroboram a colaboração entre os entes federativos, tais como:

- A criação do Saeb, realizado desde a década de 1990 com constante aprimoramento teórico-metodológico ao longo das suas edições;
- A criação do Fundeb, que passou a vigorar após o Fundef;
- O Compromisso Todos pela Educação, uma das etapas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 que, dentre outros méritos, teve como proposta agrupar e ordenar os programas e ações do governo federal em reverência aos demais entes, visando à articulação federativa (Nucci, 2017, p. 90);
- A inclusão das pessoas com deficiência nas escolas comuns, amplamente discutida e ampliada a partir da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008;
- O acesso da população à educação superior por meio de programas, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) de 2005, com investimentos destinados às instituições da iniciativa privada e, ainda, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), lançado em 2007, visando atender às instituições públicas para esse nível de ensino;
- A Lei do Piso, que “reconhece, nacionalmente, a carreira dos profissionais da educação [...], contribui para a construção do sistema nacional de educação [...], articula os principais componentes da valorização profissional: carreira, formação e jornada[...].” (Vieira, 2016, p. 72).

Nesse sentido, a colaboração em matéria educacional entre os entes federativos no Brasil nem sempre é pautada em regras claras de cooperação devido a uma série de razões históricas, políticas e estruturais. Essas razões incluem desde a responsabilidade pela educação que

é compartilhada entre os entes federativos e gera percalços na gestão das redes de ensino, perpassando pelo histórico de instabilidade política do nosso país, pelas disputas políticas que, frequentemente, ocorrem na área educacional, pelos recursos limitados para atender às demandas, até a coordenação de um país tão plural e desigual como o nosso.

A regulamentação do regime de colaboração em matéria educacional, ensejando assim no SNE, cujo articulador é o plano nacional de educação, de duração decenal, tem o potencial de promover maior integração e eficiência na gestão da educação no país. Essa medida pode contribuir para uma distribuição mais equitativa dos recursos e para a melhoria da qualidade da educação e o aumento do acesso à educação de qualidade em todo o território nacional.

Nessa configuração, o planejamento, a execução, o monitoramento, a avaliação e o financiamento das políticas educacionais passarão pelo caminho da pactuação, tanto em âmbito nacional quanto nos estados, por meios das comissões tripartite e bipartite que serão instituídas. Esses espaços deverão ser fortalecidos, visando ao equilíbrio no pacto que sustenta as relações federativas como uma das características basilares do SNE a ser instituído no nosso país.

Outro ponto a se destacar são os inúmeros desafios impostos a todos os entes federativos, na medida em que os avanços possibilitados pela Carta Magna de 1988 na descentralização das políticas educacionais ainda não foram efetivados em sua plenitude, garantindo o direito social à educação a todos os cidadãos, pois, para que as relações federativas se concretizem, faz-se necessário um conjunto de ações que envolvam:

- Normas institucionalizadas que possibilitem a autonomia e, ao mesmo tempo, consagrem a união do país em prol da consecução das políticas educacionais em todo o território nacional;
- Coordenação federativa em âmbito nacional e local para tratar dos temas estruturantes da educação, que viabilizem a consecução das políticas educacionais e a consagração do direito social à educação;
- Espaços institucionalizados de pactuação federativa em âmbito nacional (tripartite) e de cada um dos estados (bipartite);
- Financiamento para a implementação das políticas educacionais, considerando que “capacidade de elaborar e implementar políticas está diretamente relacionada a autonomia financeira” (Gouveia; Tavares, 2012, p. 188);

- Avaliação das políticas educacionais, de forma a compor um panorama completo dessa área, ampliando o escopo para além das avaliações em larga escala dos estudantes, de forma a incluir mais indicadores, aproximando-os da realidade e do contexto escolar, com ampla divulgação e participação social.

A instituição do SNE por meio de lei complementar é uma questão complexa e sensível que requer debates e pactuações envolvendo os três níveis de administração, considerando o impacto na sua implementação. Para que o país avance na agenda instituinte desse dispositivo, é necessário liderança política, engajamento da sociedade civil em torno de um projeto que reconheça a educação como prioridade nacional.

Na tentativa de regulamentação do SNE, os projetos de lei que tramitaram e ainda tramitam no Congresso Nacional, dadas as suas peculiaridades, contêm variações em seus objetivos e anseios políticos, uma vez que diferentes parlamentares os apresentaram. No entanto, em sua essência, essas matérias legislativas visam melhorar a qualidade da educação brasileira, fortalecer a cooperação federativa, garantir o acesso à educação a todos os brasileiros, reduzir as desigualdades educacionais e atender às demandas da sociedade civil organizada.

Isso posto, o SNE, após a sua regulamentação, contribuirá para uma gestão mais eficiente relacionada a diversos aspectos que impactam a educação nacional, como o fortalecimento da articulação entre os entes federativos, espaços institucionalizados de pactuação federativa, estabelecimentos de padrões de qualidade, financiamento para atender aos padrões de qualidade, melhor distribuição dos recursos, monitoramento e avaliação das políticas educacionais.

Assim, com base nesta investigação, sugere-se que na materialidade do SNE seu teor e seus desdobramentos sejam objeto de formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Nessa perspectiva, aqueles que atuarão nas diversas instâncias, instituições e espaços educacionais passam a conhecer e compreender os princípios e objetivos desse dispositivo legal, contribuindo para a sua efetividade e socialização junto à sociedade.

Por fim, mesmo diante dos desafios aqui elencados, a instituição do SNE é fundamental para o desenvolvimento do país, na medida que contribuirá para o planejamento articulado das políticas educacionais envolvendo os entes federativos, ampliando e otimizando a utilização dos recursos da área. Será um grande movimento na busca pela superação das desigualdades educacionais locais e regionais, pela igualdade de oportunidades e o bem-estar de toda a população.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

# 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. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 14 set. 2022.

ABICALIL, C. A. O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flavia (org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: Unesco, 2014. v. 1, p. 40-57.

ADAMS, J. R. B.; PFEIFER, M. O Estado Ampliado de Gramsci. **Mosaico Social**, Florianópolis, Fund. Boiteux, v. 3, n. 3, p. 239-248, 2006.

ALMEIDA JUNIOR *et al.* O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In: O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: diversos olhares 80 anos após a manifestação. Brasília, DF: MEC/Sase, 2014.

ANSELMO, J. R. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 248 p. Tese (Doutorado

em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7343/1/DIR%20-%20Jose%20Roberto%20Anselmo.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 2 jul. 2022.

ARAÚJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “o problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista** [online], n. 39, p. 279-292, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602011000100018>. Acesso em: 2 jul. 2022.

AZEVEDO, F. *et al.* O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEATRICI, A. F. **O Sistema Nacional de Educação no Brasil: o debate atual, analisado numa perspectiva histórica e estrutural**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Passo Fundo, Rio Grande do Sul, 2018.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: [www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 15/2011**. Brasília, DF. 2011b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 235**. Brasília, DF. 2019c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318217>. Brasília/DF. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 25/2019**. Brasília, DF. 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191844>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 448/2017**. Brasília, DF. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163123>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5519/2013**. Institui o Sistema Nacional de Educação. Brasília, DF. 2013. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=575890>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro. 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro. 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Seção I, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1946. Rio de Janeiro. 1946.

BRASIL. **Decreto n. 10.004, de 5 de setembro de 2019**. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.342, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2023-2026/2023/decreto/D11342.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

**BRASIL. Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília, DF. 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

**BRASIL. Decreto n. 9.665, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF. 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9665-2-janeiro-2019-787572-publicacaooriginal-157159-pe.html>. Acesso em: 4 abr. 2023.

**BRASIL. Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019.** Institui a Política Nacional de Alfabetização (PNA). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm) . Acesso em: 25 set. 2023.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Brasília. DF, 2022.

**BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).** **Mapa do Analfabetismo no Brasil.** Brasília, DF. 2003.

**BRASIL. Lei n. 13.005,** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 4 maio 2022.

**BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. 1996. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/>

lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**. Documento Final. 2010. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer n. 30/2000**. Brasília, DF, 12 set. 2000. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf). Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília, DF. Jun. 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria Normativa n. 10, de 3 de setembro de 2008**. Constituir a Comissão Organizadora da Conferência Nacional da Educação - CONAE, que se realizará no mês de abril de 2010, na cidade de Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_coneb.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf). Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Brasília, DF. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n. 413/2014b**. Brasília, DF. 2014b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 36, p. 85-104, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/mjv5ynJGcGYjNV5dFh3tTdG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 mar. 2023.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. **Constituições do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CAMPOS, C. J. G. Método De Análise De Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. Bras. Enferm.**, Brasília, DF, v. 57, n. 5, set./out., 2004.

CARMO, E. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais, **Espaço Público**, v. 3, p. 117-136, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicasppublicas/article/view/240107/31609> . Acesso em: 30 mar. 2023.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 57, n. 51, 2019. DOI: 10.21680/1981-1802.2019v57n51ID15806. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/15806>. Acesso em: 3 abr. 2023.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

CUNHA, C.; GADOTTI, M.; BORDGNON, G.; ALMEIDA JÚNIOR, A. M. Sistema Nacional de Educação: uma agenda necessária. In: O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: diversos olhares 80 anos após a manifestação. Brasília, DF: MEC/Sase, 2014.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 4. ed. Niterói, RJ: EdUFF, 2001.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, Campinas, v. 3, n. 80, 2002.

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

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro. 2006 (1998).

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma Educação Igualitária e Federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: diversos olhares 80 anos após a manifestação. Brasília, DF: MEC/Sase, 2014.

DA CUNHA, F. A. **Federalismo Fiscal no Brasil**: a realidade da competição e a busca da cooperação e do equilíbrio. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 1. 364 p.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 31, p. 677-705, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrykwf/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. Federalismo, PNE e SNE. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FILHO, M. M. S. **A tutela dos direitos coletivos em face do modelo de Estado Social Brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania) – Ribeirão Preto, 2009.

FONSECA, J. J. S. da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANÇA, M. Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, p. 417, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/issue/view/2521>. Acesso em: 27 jun. 2023.

FREYRE, G. **Casa-grande e senzala**. 48. ed. São Paulo: Global Editora, 2003.

FRIGOTTO G. Sociedade e Educação no governo Bolsonaro: anulação de direitos universais, desumanização e violência. **Revista de Desenvolvimento e Civilização**, v. 2, n. 2, p. 118-138, jul. 2021-dez. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdciv/article/viewFile/66270/41708>. Acesso em: 27 jun. 2023.

FURTADO, R. A.; BRITO, R. O. Reflexões de pensadores contemporâneos brasileiros acerca do Sistema Nacional de Educação. In: PEN-SAMENTO PEDAGÓGICO: Textos e Contextos II. Brasília: Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade; Universidade Católica de Brasília, 2019. p. 204-219. Disponível em: [https://socialeducation.files.wordpress.com/2020/03/pensamento-pedagc3b3gico-ii\\_web.pdf](https://socialeducation.files.wordpress.com/2020/03/pensamento-pedagc3b3gico-ii_web.pdf). Acesso em: 1 abr. 2022.

FURTADO, R. A.; GOMES, V. L.; CASTRO, R. F. S. R. Acompanhamento e Avaliação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação 2014-2024: contribuições para o debate. **Revista Teias [on-line]**, v. 23, n. 68, p. 320-336, 2022. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1982-3052022000100320&script=sci\\_abstract&tlang=en](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1982-3052022000100320&script=sci_abstract&tlang=en).

FURTADO, R. A.; VIANA, J. C. C. R.; ALVES F. V. O plano de ações articuladas e a municipalização do financiamento. **South American Journal of Basic Education, Technical and Technological**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 570-583, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/SAJEBTT/article/view/4437>. Acesso em: 1 abr. 2022.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Armed, 2000.

GARCIA, L. T. S.; SANTOS, J. O. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: um breve percurso histórico. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 5, 2018. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3000573-federalismo-e-pol%C3%ADticas-educacionais-brasil-um-breve-percurso-hist%C3%B3rico](https://redib.org/Record/oai_articulo3000573-federalismo-e-pol%C3%ADticas-educacionais-brasil-um-breve-percurso-hist%C3%B3rico). Acesso em: 2 abr. 2022.

GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. O magistério no contexto federalista: planos de carreira e regime de colaboração. **Retratos da Escola**, v. 6, p. 185-198, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v6i10>.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Edição e Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

HORTA, R. M. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fonte, 1998. Disponível em: <https://estudos001.files.wordpress.com/2014/02/hans-kelsen-teoria-geral-do-direito-e-do-estado.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

LAGARES, Rosilene; CAVALCANTE, J. G. B.; ROCHA, D. Regime de colaboração na educação? Uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. **Research, Society and Development**, v. 7, p. 1-22, 2018.

LIBÂNEO, J. C. Políticas Educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, v. 46, p. 38-62, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ZDtgY4GVPJ5rNYZQfWyBPPb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

LIMA, A. B. de. Manifesto dos pioneiros de 1932: leituras de seus 80 anos. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 12, n. 47, p. 185-204, 2012. DOI: 10.20396/rho.v12i47.8640047. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640047>. Acesso em: 9 abr. 2022.

LIMA, K. R. S. **Contra-reforma na Educação Superior:** de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, T. M. S. M. O Federalismo Brasileiro: uma forma de estado peculiar. Juiz de Fora: **Estação Científica** (On-Line), n. 5, jan. 2008. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-de-estado-peculiar.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão**, Unicamp, IE, Campinas, n. 388, jul. 2020. Disponível em <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MANZINI, E. J. **Uso da Entrevista em Dissertações e Teses Produzidas em um Programa de Pós-Graduação em Educação**. Maringá, 2012. Disponível em: <http://www.eduinclusivapesq-uerj.pro.br/images/pdf/manzinibauru2004.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MARTINS, M. F. Gramsci, educação e escola unitária. **Educação & Pesquisa**, v. 47, e226099. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147226099>.

MARTINS, P. S.; PINTO, J. M. R. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 14, p. 3-16, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/38221/23324>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MAYSA. **Resposta**. Gravadora RGE, 1956. Disponível em: <https://immub.org/album/para-sempre-maysa>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MENDONÇA, S. R. de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. **Marx e o Marxismo**, v. 2, n. 2, jan./jul. 2014.

MOURA, R. C. B. **Federalismo, Planejamento, Relações Colaborativas e Planos de Educação: papel da SASE na articulação PNE e SNE**. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018.

NASCIMENTO, R. P. **O Sistema Nacional de Educação e a agenda federativa**: um estudo sobre a ação do Movimento Todos pela Educação. Tese (Doutorado Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2020.

NUNES, C.; ROMÃO, E. (org.). **Educação, Docência e Memória**. Campinas: Editora Librum, 2013.

OLIVEIRA, A. A. de. Gramsci e sua concepção ampliada de Estado: uma atualização. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 35, p. 54-70, 2004.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação & Sociedade** (impresso), v. 34, p. 1031-1047, 2013.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 25, n. 2, 2011. DOI: 10.21573/vol25.2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/19491>. Acesso em: 26 jun. 2023.

OLIVEIRA, K. G. **As Políticas Educacionais no Governo Fernando Henrique Cardoso sob os Auspícios do Neoliberalismo**. 2016. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/52644/1/2016\\_eve\\_kgoloveira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/52644/1/2016_eve_kgoloveira.pdf). Acesso em: 26 jun. 2023.

PANDOLFI, D. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

PRADO JR., Caio. **História e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas** – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço social e sociedade. São Paulo: Cortez, n. 85, mar. 2006.

RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A. **Educação obrigatória e gratuita no Brasil**: um longo caminho, avanços e perspectivas. Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direto à Educação; Universidade de São Paulo (USP), 2018. 520 p. Disponível em <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/462/416/1623>. Acesso em: 28 set. 2023.

ROMANELLI, Otaiza. **História da Educação no Brasil**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

SANFELICE, J. L. O Manifesto dos Educadores (1959) à luz da história. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 542-557, maio/ago. 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/3SfzvwNkdRCpTj33PskBdng/?format=pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

SAVIANI, D. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.** [online], v. 31, n. 112, p. 769-787, 2010. ISSN: 1678-4626. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300007>. Acesso em: 4 jan. 2022.

SAVIANI, D. **Políticas educacionais em tempos de golpe**: retrocessos e formas de resistência. Roteiro, [S. l.], v. 45, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21512>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SAVIANI, D. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J56mswq8VnMPzwWwPJSKvJG/?lang=pt>. Acesso em: 1 mar 2022.

SCAFF, E. A. S.; FONSECA, M. Contribuições e limites do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a efetivação da colaboração federativa. In: João Ferreira de Oliveira e Marcia Angela Aguiar (org.). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. 1. ed. Camaragibe, PE: CCS Editora, 2016. v. 1, p. 79-100.

SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. (org.). **Uma revolução no quotidiano?** Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC**, Florianópolis, SC, v. 23, p. 427-446, 2005.

SILVA, C. D. **O pacto federativo e a desigualdade na educação:** fatores de perpetuação do atraso educacional. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Distrito Federal, 2021.

SILVA, G.; AMORIM, S. S. Apontamentos sobre a educação no Brasil Colonial (1549-1759). **Interações**, v. 18, p. 185-196, 2017. Disponível em: <https://interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/1469/pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

SILVA, J. A. **Processo Constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, M. J. A. **Regulação Educativa:** o uso dos resultados de proficiência das Avaliações do PROEB por Diretores Escolares em Minas Gerais, 2011. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/FAEC-8M3P5S>. Acesso em: 11 set. 2023.

SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro\\_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas.pdf). Acesso em: 22 mar. 2023.

TORMES, D. D. S.; FARENZENA, N. Relações federativas no financiamento da educação no Brasil e na Argentina. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1688-1701, 2019. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12754. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12754>. Acesso em: 3 abr. 2023.

VIEIRA, E. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunoeste, 2001.

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

Área educacional 19, 24, 27, 30, 44, 47, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 62, 64, 65, 69, 72, 75, 77, 79, 81, 82, 91, 94, 103, 112, 115, 119, 120, 122

## C

Conferência nacional 27, 60, 61, 63, 68, 69, 74, 94, 95, 100, 114, 129

Congresso nacional 17, 19, 27, 32, 33, 34, 55, 59, 63, 65, 69, 72, 74, 75, 76, 78, 80, 95, 97, 101, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 119, 123

Constituição federal 19, 25, 30, 33, 38, 41, 44, 45, 46, 54, 57, 65, 73, 76, 77, 79, 81, 82, 83, 103

Controle social 90, 92, 93, 94, 98, 99, 113, 114, 116

Cooperação federativa 28, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 106, 114, 116, 123

## D

Distrito federal 25, 26, 27, 28, 45, 46, 50, 51, 53, 56, 61, 63, 72, 75, 76, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 87, 94, 103, 117, 129, 137

## E

Educação básica 17, 30, 35, 46, 47, 50, 51, 56, 58, 59, 61, 62, 65, 76, 81, 84, 94, 113, 126, 131, 132

Educação nacional 16, 17, 24, 27, 33, 45, 46, 50, 54, 60, 62, 64, 68, 69, 72, 73, 76, 77, 79, 81, 82, 84, 87, 90, 103, 104, 110, 111, 116, 123, 128, 136

Entes federativos 16, 17, 20, 21, 24, 25, 26, 29, 30, 32, 35, 40, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 62, 66, 72, 74, 75, 77, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 95, 96, 100, 103, 106, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123

**F**

Federalismo brasileiro 19, 24, 42, 44, 49, 65, 82, 119, 125, 126, 134

**I**

Instituição do SNE 19, 27, 28, 32, 33, 37, 42, 44, 63, 72, 74, 80, 85, 87, 88, 89, 95, 96, 97, 98, 99, 104, 106, 108, 110, 111, 112, 115, 116, 119, 120, 123

**L**

Lei complementar 15, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 87, 89, 109, 113, 116, 117, 119, 120, 123, 126, 127, 129

**M**

Matéria educacional 21, 24, 26, 32, 42, 46, 49, 74, 75, 80, 81, 88, 90, 115, 116, 119, 120, 121, 122

Ministério da Educação 20, 44, 56, 62, 63, 67, 74, 77, 86, 88, 89, 94, 127, 128, 129

**P**

Participação social 84, 91, 92, 93, 94, 95, 102, 116, 117, 120, 123

Políticas educacionais 18, 19, 20, 24, 28, 35, 37, 38, 50, 51, 53, 55, 56, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 72, 79, 80, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 106, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 133, 134, 135, 136

Políticas públicas 32, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 47, 49, 50, 51, 52, 91, 92, 93, 94, 99, 113, 125, 130, 131, 136, 138

Profissionais da educação 19, 21, 46, 50, 51, 64, 78, 85, 98, 99, 100, 101, 102, 108, 114, 116, 120, 121, 123

**S**

Senado federal 41, 59, 74, 75, 76, 79, 80, 101, 109, 111, 115, 116, 119

**Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização**

**SOBRE O LIVRO**

Tiragem não comercializada

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 10,3 x 17,3 cm

Tipologia: Times New Roman 10,5 | 11,5 | 13 | 16 | 18

Arial 8 | 8,5

Papel: Pólen 80 g (miolo)

Royal | Supremo 250 g (capa)

# DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Baseado em uma extensa pesquisa e dados cientificamente coletados, o professor doutor Roberval Angelo Furtado nos brinda com este **Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação**. Em meio a interessantes revelações – como a da consistente e persistente participação dos conselheiros, gestores e pesquisadores na agenda instituinte do SNE –, o livro traz uma importante sugestão no sentido de democratizar efetivamente o Sistema: a de que “seu teor e seus desdobramentos sejam objeto de formação inicial e continuada dos profissionais da educação” para que, em sua atuação nas diversas instâncias e espaços de trabalho, eles dissemitem os princípios e objetivos do SNE, “contribuindo para a sua efetividade e socialização junto à sociedade”. Quando o SNE for abraçado pelos brasileiros da mesma forma que o Sistema Único de Saúde, estará dado um grande e fundamental passo para a melhoria da qualidade da educação pública brasileira.

**José Henrique Paim Fernandes**

Diretor da Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas e ex-Ministro da Educação

