

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO

Alexandra Ferronato Beatrici

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: O
DEBATE ATUAL, ANALISADO NUMA PERSPECTIVA
HISTÓRICA E ESTRUTURAL

Passo Fundo

2018

Alexandra Ferronato Beatrici

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: O
DEBATE ATUAL, ANALISADO NUMA PERSPECTIVA
HISTÓRICA E ESTRUTURAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em educação, sob a orientação da Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Passo Fundo

2018

Aos

Gustavo Beatrici Consoli,
Henryque Eduardo Beatrici Consoli,
Paulo Marcos Consoli,
Maria de Lourdes Ferronato Beatrici,
João Batista Beatrici (*in memoriam*),
Rodrigo Ferronato Beatrici,
Cailane Beatrici,
Sofia Beatrici,
Elaine Pires Salomão,
Cheila Daniani Marianof Milczarek,
Paula Maria Zanotelli,
Samile Drews.

Agradeço

À Professora Doutora Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, orientadora, pela aceitação do tema de pesquisa, interlocução e carinho.

Ao Prof. Dr. Jaime Giolo, estimado orientador da dissertação de mestrado, por colaborar para que eu chegasse até aqui e pela generosidade em participar deste momento com sua sempre sábia contribuição.

Aos demais professores doutores, membros da banca: Prof. Dr. Elton Luiz Nardi, Prof. Dr. Altair Alberto Fávero, Prof^a. Dra. Eliara Zavieruka Levinski, por enriquecerem este estudo com suas análises e contribuições.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS pelo apoio financeiro através da bolsa de estudos e demais condições oferecidas para a realização do doutorado.

“Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo”.

Michel Foucault

RESUMO

Em face dos movimentos educacionais que, nos últimos anos, propugnaram em favor de uma lei complementar que instituísse um Sistema Nacional de Educação no Brasil, a tese exposta neste trabalho comprova que a maior parte das expectativas dos movimentos reivindicatórios teve conteúdo meramente retórico e ignorou a conformação real da estrutura educacional no país, que, por meio do regime de colaboração, funciona segundo as premissas de um autêntico Sistema Nacional. Restou demonstrado que há um corpo legal e normativo praticamente completo, distribuindo competências de forma bastante precisa entre os entes federados e assegurando padrões nacionais de organização, funcionamento, financiamento, avaliação, qualidade etc.; há mecanismos institucionais agindo na articulação e no desenvolvimento da educação brasileira; há recursos financeiros de grande monta sendo administrados segundo regras comuns e visando a fins nacionais. A pesquisa que lhe deu origem empreendeu uma exaustiva análise documental (legislação e documentos oficiais de órgãos públicos e associações educacionais de vários matizes) e bibliográfica, examinando o itinerário histórico do objeto de estudo e acrescentando, dessa forma, à compreensão do fenômeno estrutural, a dimensão dinâmica do tempo. Ao acompanhar o desenlace final das proposições, discutidas principalmente nas Conferências Nacionais de Educação e que originaram projetos de leis complementares para instituir o Sistema Nacional de Educação, chega-se à conclusão de que, na realidade, as proposições aventadas reivindicam algo que, sob outra nomenclatura, no essencial, já está feito e em funcionamento.

Palavras-Chave: Regime colaboração. Sistema Nacional de Educação. Competências Educacionais no Brasil

ABSTRACT

In view of the educational movements that, in recent years, have advocated in favor of a Complementary Law that instituted a National Education System in Brazil, this thesis proves that most of the expectations of the protest movements had a rhetorical content and ignored the real conformation of the structure educational system in the country, which, through the system of collaboration, works according to the premises of an authentic National System. It has been demonstrated that there is a legal and normative body practically complete, distributing competences in a very precise way between the federated entities and assuring national standards of organization, operation, financing, evaluation, quality, etc; there are institutional mechanisms acting in the articulation and development of Brazilian education; there are large financial resources being managed under common rules and for national purposes. In the confirmation of this thesis, the research undertook an exhaustive documentary analysis (legislation and official documents of public agencies and educational associations of various shades) and bibliographical, examining the historical itinerary of the research object, thus adding to the understanding of the structural phenomenon, the dynamic dimension of time. In accompanying the final outcome of the proposals, discussed mainly in the National Conferences of Education, which originated complementary legislation projects to institute the National System of Education, it arrives at the conclusion that, in reality, the proposed propositions claim something that, under another nomenclature, in essence, is already done and in operation.

Key words: Collaboration regime. National Education System. Educational Competences in Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais leis aprovadas pelo Congresso, após a CF de 1988	57
Quadro 2: Fatores de ponderação para a distribuição dos recursos do Fundeb - 2007 e 2016	68
Quadro 3: Valores de referência para anos iniciais do ensino fundamental urbano - Fundeb 2007-2017	69
Quadro 4: Parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental - 1997	74
Quadro 5: Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio - 2000	74
Quadro 6: Resoluções do CNE (CP e CEB) sobre diretrizes curriculares nacionais	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADUFC	Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEB	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação
CP	Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNCE	Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDB	Lei de Diretrizes e Bases

MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
NR	Normas Regulamentadoras
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIS	Plano de Ações Integradas
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SBPC	Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência
SNE	Sistema Nacional de Educação
SENAC	Serviço Nacional da Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UESC	Universidade Estadual Santa Cruz da Bahia
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNOESC	Universidade do Oeste de Santa Catarina
UPF	Universidade de Passo Fundo
VAA	Valor Aluno Ano

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
2 O DEBATE ATUAL SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	17
3 A DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS NO BRASIL	31
3.1 Os anos iniciais do Império	32
3.2 A descentralização do Ato Adicional de 1834	33
3.3 O federalismo da Primeira República	35
3.4 O nacionalismo da Era Vargas	38
3.5 O retorno do federalismo	42
3.6 A(À) sombra da Ditadura	45
4 O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL	48
4.1 A Constituição cidadã e a LDB	48
4.2 Órgãos com poder nacional	55
4.2.1 Congresso Nacional	55
4.2.2 Ministério da Educação	57
4.2.3 Conselho Nacional de Educação	63
4.3 Padrões Nacionais na Educação	65
4.3.1 O financiamento da educação	65
4.3.2 Bases Nacionais do Currículo Escolar	72
4.3.3 Avaliações em larga escala e livro didático	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	87
ANEXOS	94
Anexo 1: Projeto de Lei Complementar 423/2014.....	94
Anexo 2: Projeto de Lei Complementar do FNE.....	107
Anexo 3: Projeto de Lei Complementar da SASE/MEC.....	122

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente tese trata do Sistema Nacional de Educação e se insere na Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, programa que me acolheu em 2013, sob a orientação da Professora Doutora Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. O objeto de pesquisa tornou-se relevante para mim a partir de 2009-2010, com as discussões levadas a efeito no Brasil inteiro pela Conferência Nacional de Educação (Conae), tendo como tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. O documento referência da Conae defendeu o argumento de que "a ausência de um efetivo Sistema Nacional de Educação configura a forma fragmentada e desarticulada do Projeto Educacional ainda vigente no País. Assim, a criação de um sistema nacional articulado de educação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração (...)"¹ O tema cresceu em importância no debate acadêmico/político, especialmente das organizações de profissionais da educação, e no horizonte da legislação educacional, como pode ser observado ao longo deste trabalho.

Considerando "sistema" como um conjunto ordenado de elementos interligados e que interagem entre si para atingirem objetivos comuns, o predicativo nacional em (sistema nacional) indica que o conjunto funciona sob a regência de uma única e geral unidade de comando. No cenário brasileiro, no que concerne à educação, considerada a sedimentação histórica de um federalismo sempre ampliado, isso seria impensável, por isso, a Conae acrescentou um segundo predicativo: "articulado" em (Sistema Nacional Articulado), dando a entender que, embora se pretenda um comando geral para o sistema, este conviveria e se articularia com outros comandos mais restritos (os Sistemas Estaduais, Municipais e do Distrito Federal). Esse é o entendimento de Carlos Roberto Jamil Cury:

Etimologicamente, o termo sistema provém do grego de *systema* que significa, entre outros, todo e corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português *com*) + *ístemi* (estar ao lado de). Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado².

¹ Conae 2010. Documento Referência. Eixo 1. Alínea 25.

² Carlos Jamil CURY, Parecer CNE/CEB, nº 30/2000.

Estaríamos diante de um federalismo nacionalizado ou de um nacionalismo federalizado, ao contento das soluções político-administrativas brasileiras. Mesmo expressando uma posição de prudência, o conceito “Sistema Nacional Articulado de Educação” não teve emprego unânime. Ao contrário, recebeu severas críticas³, acabando por não fazer parte dos textos legais, da maior parte dos documentos oficiais e da maioria dos textos acadêmicos. Pode-se dizer que é uma expressão que está em desuso, sendo preterida em favor da expressão “Sistema Nacional de Educação”.

Nos estudos (aulas) que fiz tanto na graduação em Pedagogia quanto no Mestrado em Educação, em disciplinas como História da Educação, Estrutura e Funcionamento da Educação e Políticas Educacionais, considerando também os debates em seminários de pesquisa e congressos acadêmicos, pude observar, de forma preliminar e superficial, que esse sistema nacional já existe no Brasil e funciona em regime de colaboração em muitas e importantes frentes. Observo a ação do Congresso Nacional, aprovando leis de validade nacional como a LDB, Fundef/Fundeb, Lei do piso salarial, Plano Nacional de Educação, mencionando apenas as principais. Observo o Conselho Nacional de Educação definindo diretrizes curriculares e discutindo a base nacional comum curricular. Observo o Ministério da Educação com sua Secretaria da Educação Básica, com seus órgãos conexos como o Inep, o FNDE e a Capes, fomentando, avaliando e articulando ações educacionais em todos os níveis. Observo, finalmente, valores orçamentários expressivos do Ministério da Educação sendo direcionados aos Estados, Municípios, Distrito Federal e às escolas, mediante programas, ações, acordos, convênios e contratos.

Trata-se de um cenário obscuro e contraditório, pois as próprias forças sociais e políticas que deram materialidade ao modelo atual de organização educacional, por meio de lutas históricas e de grande impacto, parecem ignorar as próprias conquistas, jogando “todas as fichas” em algo novo, diferente, um “sistema nacional de educação”, segundo seus argumentos, inexistente no Brasil. É, pois, forçoso perguntar: inexistente um sistema nacional de educação no Brasil, enquanto expressão do propalado “regime de colaboração”, inscrito,

³ O termo “articulado” posto como qualificativo do termo “nacional”, em “sistema nacional articulado”, não é consenso entre os participantes do debate. Aparece nos documentos da Conae e em outros textos, como em BORDIGNON (S/D). Sistema nacional articulado de educação: o papel dos conselhos de educação. Mas há vozes discordantes, como SAVIANI (2010) que observa “tratar-se de um pleonasma, pois sistema já implica, no próprio conceito, a ideia de articulação, sendo inconcebível um sistema não articulado“. A Legislação deu razão aos que pensam como Saviani, pois a Emenda Constitucional nº 59/2009, ao alterar o art. 214 da Constituição Federal, fala simplesmente em Sistema Nacional de Educação. A mesma coisa faz a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (cf. art. 13).

inclusive, no texto constitucional? A reivindicação por um sistema nacional de educação representa um projeto bem delineado e estruturado ou é apenas uma expressão retórica e uma bandeira genérica de disputa política?

Para responder a essas questões, os elementos observados preliminarmente deveriam ser objeto de uma pesquisa mais profunda e demorada. Eis o sentido e o objetivo desta tese, cujo produto está sendo submetido à análise da banca examinadora.

Sem deixar de admitir que pode haver lacunas na atual organização da educação brasileira, esta tese pretende comprovar que há um Sistema Nacional de Educação em funcionamento no Brasil e que a maior parte das expectativas dos movimentos reivindicatórios está em curso. Demonstrar-se-á que há um corpo legal e normativo praticamente completo (da Constituição Federal às Portarias Ministeriais), distribuindo competências de forma bastante precisa entre os entes federados e assegurando padrões nacionais de organização, funcionamento, financiamento, avaliação, qualidade etc. Há mecanismos institucionais concretos agindo na articulação e desenvolvimento da educação brasileira. Além disso, esta tese, ao acompanhar o desenlace final das proposições discutidas principalmente nas Conferências Nacionais de Educação que originaram projetos de Lei Complementar para instituir o Sistema Nacional de Educação, chega à conclusão que, as proposições aventadas sobre o Sistema Nacional de Educação constituíram-se em um objeto retórico.

Com o objetivo de alcançar os propósitos deste estudo, considereei adequado apresentar os fatos, os conceitos e as ideias segundo uma perspectiva histórica, entendida como um processo de relações políticas, econômicas, estruturais e sociais que se autocondicionam. Esta pesquisa teve por base a análise documental (legislação e documentos oficiais de órgão públicos e associações educacionais de vários tipos), sendo secundada por escritos de autores reconhecidos nacionalmente e que se debruçaram de maneira específica sobre a temática aqui tratada. O exame histórico que faço dessas fontes, primárias (documentos oficiais) e secundárias (produção bibliográfica), permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, favorecendo a observação do processo de maturação ou de evolução de grupos sociais, conceitos, normas, mentalidades, práticas, estruturas administrativas entre outros (cf. CELLARD, 2008).

No universo das fontes primárias, utilizo de maneira especial a legislação brasileira, pelas razões que seguem. Em primeiro lugar, pelo próprio tema escolhido e o contexto em que essa escolha se deu. Acima, disse que o fenômeno que desencadeou minha preocupação com o assunto foi o processo da Conae 2009-2010, que através da mobilização social, especialmente dos agentes da educação, gerou um importante documento, destinado a desaguar em textos legais (como o Plano Nacional de Educação e uma possível Lei Complementar, criando o Sistema Nacional de Educação). Todo esse processo dialoga constantemente com o legado legislativo brasileiro e com as realidades institucionais e mentais produzidas por esse legado. Além disso, o processo intenta criar realidades novas no contexto institucional e social do Brasil, o que provoca conflitos e, até, impasses com a estrutura existente. É importante, pois que se meçam as possibilidades e a necessidade de encaixes (adequados) entre as duas realidades, a existente e a pretendida.

Em segundo lugar, a escolha pela análise do texto legal deriva da própria natureza da lei. A lei é sempre fruto do tensionamento das forças sociais e expressa a correlação dessas forças num dado momento da vida social. Interesses e expectativas das pessoas e de segmentos são fortalecidos ou preteridos no corpo da lei. Trata-se, pois, de um texto denso e cheio de sentido. Além disso, o texto legal, enquanto vigente, tem força incomparável no cerne da sociedade, pois ele é obrigatório, se impõe a todos e conta com poderes institucionais de grande alcance destinados a submetê-lo às vontades individuais e coletivas da sociedade. Tanto o engajamento em favor ou contra um texto legal, quanto o estudo paciente desse mesmo texto são importantes para a cidadania.

Em terceiro lugar, privilegio o estudo da legislação porque o Estado é formatado por meio de um aparato legal e toda a sua ação só pode se dar nos estritos quadros da legislação. O objeto de pesquisa que escolhi, portanto, só poderia ser observado de maneira profunda, olhando-se para sua estrutura interna, para a sua conformação histórica enquanto aparelho educacional do estado e para o seu funcionamento. A legislação expressa, melhor do que qualquer outro material, essas facetas dos sistemas educacionais no Brasil.

O estudo em pauta está organizado em três partes (capítulos 2, 3 e 4).

Na primeira parte (capítulo 2), analiso o debate recente sobre o sistema nacional de educação, procurando sistematizar as teses centrais, extraindo delas os possíveis elementos constitutivos do modelo de organização educacional pretendido.

Na segunda parte (capítulo 3), busco descrever o itinerário da distribuição das competências em educação no Brasil, desde a Independência, relendo, preferencialmente, os textos constitucionais e leis gerais da educação.

Na terceira parte (capítulo 4), traço a estrutura e funcionamento da educação brasileira a partir da Constituição de 1988, objetivando demonstrar a configuração complexa do regime de colaboração entre os sistemas, apregoado pela Carta Magna, comprovando a hipótese de que o debate em torno do Sistema Nacional de Educação, travado de modo particular no contexto das Conferências Nacionais de Educação, foi um exercício predominantemente retórico, já que o regime de colaboração entre os sistemas, no que tange à educação, estava bem estruturado no Brasil e esse seria o Sistema Nacional de Educação possível no momento.

Nas considerações finais (capítulo 5), sistematizo um conjunto de elementos que comprovam a hipótese formulada no início deste trabalho.

Ressalto, finalmente, que este estudo se limita às questões que envolvem a educação básica brasileira, muito embora o tema do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Colaboração avance também para dentro do campo da educação superior. Não há dúvidas, entretanto, que o grande continente das preocupações e da própria colaboração entre a União e os demais entes federados diz respeito à educação básica.

2 O DEBATE ATUAL SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O sistema educacional brasileiro, ou melhor, os sistemas de educação no Brasil aparecem como um dos temas mais importantes da política educacional atual, seja na forma de debates acadêmicos, seja na forma de embates político-administrativos. Vários seminários⁴, livros⁵, artigos⁶, entrevistas⁷ e outras formas de manifestação teórica apresentam a questão, propondo maneiras de solucionar o problema das competências no terreno da educação, atribuindo ao fenômeno consequências decisivas no que diz respeito ao avanço da educação brasileira.

A Conferência Nacional de Educação de 2009-2010 (Conae) é a expressão máxima da preocupação das organizações educacionais com a construção de um Sistema Nacional de Educação. O tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação” foi a ênfase da Conferência que, iniciada com a Portaria Ministerial nº 10, de 3 de setembro de 2008 (constituição da Comissão Nacional Organizadora da Conae), teve debates municipais, no primeiro semestre de 2009, e debates estaduais, no segundo semestre do mesmo ano, culminando com a Conferência Nacional em março/abril de 2010, em Brasília.

⁴ O Ministério da Educação e a Feusp (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo) realizaram, entre 11/03/2013 e 13/03/2013 a Conferência: O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação, prevendo a participação do Ministro da Educação Aloisio Mercadante, dos professores Antonio Candido, Lisete Arelaro, Arturo Alcorta, Dermeval Saviani, Carlos Roberto Jamil Cury, José Marcelino, Marília Esposito, Maria Beatriz Luce, Fernando Abrucio, Bernadete Gatti, Jorge Abrão, Moacyr Gadotti e Genuíno Bordignon, do Senador Cristovam Buarque e do ex-deputado Federal Carlos Abicalil. O material referente a esse seminário foi publicado pelo MEC, em 2014, sob o título: O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto, tendo como organizadores: Célio da Cunha, Moacyr Gadotti, Genuíno Bordignon e Flávia Nogueira. O Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará - ADUFC Sindicato realizou, entre 4 e 6 de maio de 2016 o Seminário Sobre o Sistema Nacional de Educação.

⁵ CURY (2010); SAVIANI (2014); CALDAS (2015).

⁶ SASE/MEC. O Sistema Nacional de Educação, julho de 2014; ABICALIL. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração; Carlos Augusto ABICALIL. Construindo o sistema nacional articulado de educação; Genuíno BORDIGNON. Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação. Ver referências.

⁷ MARQUES, Binho, Por um sistema nacional de educação, entrevista concedida à revista Escola Pública, Edição 32/2013, disponível em: <http://revistaescolapublica.com.br/textos/32/por-um-sistema-nacional-de-educacao-284445-1.asp>. Entrevista com Carlos Roberto Jamil CURY, em maio de 2010, disponível em <https://novaescola.org.br/conteudo/982/entrevista-com-carlos-roberto-jamil-cury>. Sistema nacional de educação - entrevista com Andrea CALDAS, professora da universidade federal do paraná, em 9 de abril de 2010, disponível em: <http://www.vanhoni.com.br/sistema-nacional-de-ensino-entrevista-com-andrea-caldas-professora-da-universidade-federal-do-parana>. Acesso em: nov.2015

A Conae mobilizou aproximadamente 3,5 milhões de pessoas, contando com a participação de 450 mil delegados nas várias etapas. A proposição para o debate que perpassa o Documento Final da Conae 2010, e que está presente também nos principais textos que tratam do assunto, é que o país, até agora, não construiu um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, sendo esta uma das razões do analfabetismo e da precária educação escolar brasileira (cf. Brasil/MEC, Conae 2010, p. 20).

O Documento Final da Conae 2010 reconhece a existência da LDB, do Congresso Nacional, do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação como elementos essenciais de uma articulação nacional, mas considera que sem a regulamentação do regime de colaboração entre os entes responsáveis pelos vários sistemas educacionais presentes no Brasil (regime de colaboração já previsto na Constituição Federal, art. 211), e sem uma forma de organização que viabilize o acesso à cultura, à educação e à ciência, não há como falar de um Sistema Nacional da Educação (cf. Brasil/MEC, Conae 2010, p. 20).

Enquanto o tema era discutido pela sociedade no âmbito da Conae, o Congresso Nacional se ocupava da Emenda Constitucional nº 59, promulgada em 11 de novembro de 2009. Essa Emenda guardava profunda concordância com as pretensões da Conae e preparou o ambiente para recepcionar suas demandas no Plano Nacional de Educação. Diz o art. 4º.

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

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

.....

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (NR)

A Emenda Constitucional nº 59/2009 não apenas reafirmou a importância do Plano Nacional de Educação, referiu-se ao Sistema Nacional de Educação e definiu que os recursos públicos aplicados em educação deveriam respeitar uma proporção com o produto interno bruto, como se pode ver no artigo 4º, acima transcrito, temas em favor dos quais a Conae estava juntando forças. Essa emenda vai além e atinge outros temas de elevado interesse para os debates da Conae: ampliação da educação obrigatória e gratuita para alunos dos 4 aos 17 anos (art. 1º),

atendimento ao estudante da educação básica com programas suplementares para material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 1º), prioridade dos recursos públicos para universalização, com qualidade e equidade, do ensino obrigatório (art. 3º) e eliminação progressiva da DRU (Desvinculação das Receitas da União) para a educação. Essa sintonia entre os temas e bandeiras da Conae e as deliberações do Congresso Nacional mostra, antes de tudo, que houve uma eficaz mediação entre esses dois blocos, realizada pelo Ministério da Educação e por parlamentares⁸ articulados com as organizações protagonistas da Conae.

A Conae 2009-2010 e EC nº 59/2009 sintetizam iniciativas que vinham de longe. A proposição de um Sistema Nacional de Educação acompanhou as discussões que envolveram a Constituição de 1988 e o trâmite da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e continuaram depois da aprovação desta, em 1996. Tanto na Constituição Federal quanto na LDB não se falou em Sistema Nacional de Educação, já que houve a decisão de reafirmar o modelo federalista, talvez por conta de um antigo e sempre presente “espectro” que ronda a política educacional brasileira, como refere Carlos Roberto Jamil Cury. Esse estudioso da educação brasileira e sujeito ativo da política educacional⁹ diz que, nos momentos da história nos quais os destinos da educação foram abordados de forma mais calorosa, sempre que o termo “nacional” entrava em pauta, os receios se manifestavam.

Havia um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a eventual perda dessa autonomia. Após 164 anos de descentralização, mantinha-se o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Havia o receio por parte do segmento privado na educação escolar de se ferir a liberdade de ensino e não faltou quem assinalasse o perigo do monopólio estatal na educação. Existia (e continua a existir) também precaução da própria União quanto a sua presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao seu financiamento (CURY, 2014, p. 39).

⁸ Merece destaque o trabalho do deputado federal por Mato Grosso, Carlos Augusto ABICALIL, no Congresso Nacional e fora dele. Abicalil foi Diretor de Escola Estadual (MT), Membro do Conselho Estadual de Educação (MT), Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores, Presidente da Comissão de Educação da Câmara Federal e Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação. Mantém profundos vínculos com organismos e movimentos sociais pela educação.

⁹ Carlos Roberto Jamil CURY tem uma monumental produção intelectual e, além disso, atuou na UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), CNE (Conselho Nacional de Educação), Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), SBPC (Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência), Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, PUC-Minas (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), etc.

Os dois documentos legais citados acima (CF e LDB), tanto nas versões originais quanto nas emendas e alterações subsequentes, encontraram uma forma de contornar o dilema nacional versus federal, introduzindo o conceito de regime de colaboração, que acabou se tornando fecundo na prática, como se verá nos próximos capítulos. Mesmo assim, os anseios em favor da constituição de um autêntico Sistema Nacional de Educação continuaram vivos e crescentes nas organizações representativas de educadores, administradores educacionais e outros segmentos da sociedade civil. No próprio âmbito do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação esse tema ganhou importância progressiva. Carlos Roberto Jamil Cury, por exemplo, na qualidade de conselheiro do CNE, ainda no ano de 2000, ao redigir parecer sobre competências dos sistemas estaduais e municipais de educação, observou que o artigo 23 da Constituição Federal, após listar as competências comuns a todos os entes federados e, entre elas, a de "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (art. 23, V), assinala, no parágrafo único: "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." Cury chama a atenção para o fato de que "o Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino (...)." ¹⁰ A ausência dessa lei parece ser o primeiro indicador da inexistência de um autêntico Sistema Nacional de Educação. Com efeito, em outro texto, Cury afirma que, com a LDB, "temos uma organização da educação nacional (...) e não um sistema nacional." ¹¹

A eleição do governo Lula fez com que as expectativas no terreno da educação ganhassem proporções maiores e o tema do Sistema Nacional da Educação, além dos debates acadêmicos, recobrou forças, principalmente, entre a militância de organismos como o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), a União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Fóruns, Seminários, Conferências etc pipocaram pelo Brasil. O Conselho Nacional de Educação, por exemplo, em 7 de novembro de 2006, aprovou a Indicação

¹⁰ Parecer CNE/CEB nº 30/2000. Relator: Carlos Roberto Jamil Cury.

¹¹ Esse texto foi escrito, por CURY em 2008, para subsidiar as discussões da Conae.

nº 3/2006, apresentada pelo Conselheiro Adeum Sauer¹², na qual afirmava que muitos dos problemas da educação brasileira estão relacionados “à compreensão da forma de sua organização e funcionamento, em regime de colaboração, e seu aprofundamento, bem como o equacionamento de questões concretas estão relacionados à falta de regulamentação e à indefinição desse regime de colaboração.” Era, portanto, um tema da máxima importância para o CNE. O Conselho criou uma Comissão Bicameral para a realização de estudos destinados a contribuir para o aperfeiçoamento do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.

Essa Comissão, recomposta várias vezes, produziu debates, ao longo de vários anos, envolvendo gestores de educação das três esferas federativas, representantes de conselhos estaduais e municipais de educação, consultores legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, representantes da Unesco, acadêmicos, especialistas e pesquisadores do tema. Como principal resultado desse trabalho, sob a relatoria do Conselheiro Adeum Sauer, o CNE aprovou o Parecer CNE/CP nº 11/2012, que realiza uma ampla exposição sobre o Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.

A tese da necessidade da montagem de um Sistema Nacional de Educação, como se viu, ganhou terreno com a Conae 2009-2010 e com a Emenda Constitucional nº 59/2009. Na sequência, o Ministério da Educação criou o Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2010 (Portaria MEC, nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010), e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), em 2011 (Dec. nº 7.480, 16/05/2011). Desse momento em diante, por meio desses dois órgãos, o Ministério da Educação foi o protagonista principal das articulações em favor do Sistema Nacional de Educação. Esses órgãos foram também decisivos para a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2014, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e, de modo particular, pelo art. 13 dessa Lei: “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”.

¹² Adeum Sauer atuou na administração da UESC (Universidade Estadual Santa Cruz da Bahia), foi Secretário Municipal de Educação (Itabuna), presidente da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e membro do Conselho Nacional de Educação.

Note-se que entre a Emenda Constitucional nº 59/2009 e a Lei nº 13.005/2014, opera-se certa mudança de entendimento sobre o Sistema Nacional de Educação. Enquanto a EC dizia que o Plano Nacional de Educação tinha o “objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração”, dando a entender que o Sistema Nacional de Educação seria materializado pelo próprio PNE, a Lei que aprovou o PNE separou as duas realidades: o PNE é uma coisa e o SNE é outra. Este passa a ser responsável pela efetivação das diretrizes, metas e estratégias daquele. Este é um indicador de que a mobilização das organizações que conduziram as duas conferências nacionais de educação (Conae 2009-2010 e Conae 2013-2014) teve impacto adicional sobre o Congresso Nacional. No entanto, o prazo dado pela Lei nº 13.005/2014 para que o poder público aprovasse lei específica instituindo o Sistema Nacional de Educação já venceu. Embora haja um projeto de Lei Complementar no Congresso, de autoria do deputado Sâguas Moraes, apresentado em 22 de julho de 2014 e atualmente na Comissão de Educação, com o golpe parlamentar¹³ nada mais prosperou nesse sentido. As prioridades demonstradas pelo governo de Michel Temer, não apenas no campo da educação, tomam o caminho inverso daquele que vinha sendo trilhado até então.

Focando o Artigo 13 da Lei nº 13.005/2014, a pedido da Sase/MEC (Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino), um grupo de especialistas¹⁴ produziu, em julho de 2014, um documento destinado a demarcar “os primeiros acordos” sobre o tema: Sistema Nacional de Educação, “buscando estimular as discussões em todo o país para a construção de uma proposta coletiva que encontre voz no Congresso Nacional” (SASE/MEC, 2014). Do começo ao fim, o documento fica entre um desejo de centralização e a necessidade política de afirmar o respeito ao federalismo implantado no Brasil. Esse dilema não é particularidade do

¹³ O Golpe Parlamentar é o processo que culminou com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. O processo começou em 15 de outubro de 2015 com o pedido apresentado por Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaina Paschoal. Em 2 de dezembro de 2015, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB), aceitou o pedido. Em 17 de abril de 2016, a maioria dos deputados autorizou a abertura do processo de impeachment, que foi encaminhado para o Senado. Em 12 de maio de 2016, a maioria dos senadores aprovou o relatório da comissão especial e o processo de impeachment foi instaurado, sendo a Presidenta afastada de suas funções por, até, 180 dias. O presidente do Supremo, Ricardo Lewandowski, presidiu a sessão do Senado que, em 31 de agosto de 2016, votou pelo impeachment e a presidenta Dilma Rousseff perdeu o cargo de Presidenta da República. As acusações eram frágeis desde o início e não se confirmaram, o que caracteriza o processo como um Golpe Parlamentar. É dessa forma que o definiu o economista Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA (<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/impeachment-e-um-golpe-parlamentar-diz-economista-bresser-pereira>), Boaventura de Sousa SANTOS (<https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/02/boaventura-contra-o-golpe-parlamentar-no-brasil/>) e Leonardo BOFF (<https://leonardoboff.wordpress.com/2016/08/31/el-dia-triste-do-brasil-o-golpe-parlamentar/>). Acesso em set. 2017.

¹⁴ O grupo foi integrado por representantes do MEC (Maria Beatriz Luce, Binho Marques e Flávia Nogueira) e convidados externos (Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela).

documento em análise; está presente nos grandes debates que se fazem no Brasil desde, pelo menos, os anos de 1920, com o movimento nacionalista, reivindicando uma identidade de nação que só poderia ser conquistada por meio da educação, mas, para isso, era preciso superar, entre outras coisas, a fragmentação provocada pelo Ato Adicional de 1834, que deu forma ao nosso primeiro modelo de distribuição de competências educacionais. As linhas gerais desse modelo estão presentes na estrutura educacional brasileira até os dias de hoje, como se verá nos capítulos subsequentes deste trabalho.

As expectativas postas no documento da Sase/MEC vão na linha de uma “nova forma de organização” da educação brasileira, de “uma releitura da LDB”, da adoção de “padrões nacionais vinculantes por todos os sistemas de ensino”, de “normas de cooperação”, de “responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas”, de ampliação das funções supletivas e redistributivas da União e dos Estados, da “organização pedagógica de caráter nacional”, da materialização dos adjetivos “comum, básico e mínimo”, constantes na LDB responsáveis pela conformação de uma “identidade nacional”. Essas ideias são assumidas como salvadoras, com alto poder de corrigir as distorções da educação brasileira. É o que se pode constatar a partir deste parágrafo do documento: “O sentido para a existência de um Sistema, por intermédio de uma nova forma de organização, é a garantia do direito de acesso e qualidade à educação a todos os brasileiros, com padrões nacionais e políticas capazes de levar o país a superar as desigualdades históricas no campo educacional” (SASE/MEC,2014)

Quase um ano depois, em junho de 2015, a Sase/MEC divulgou outro documento, redigido por Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Luiz Portela de Oliveira, com a expectativa de que “se desdobre em discussões por todo o país e receba contribuições para a construção de uma proposta coletiva que encontre eco no Congresso Nacional.” Mais uma vez, assinala-se que a inexistência de um Sistema Nacional de Educação “tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Esses fatores não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país” (SASE/MEC, 2015).

O documento sugere que o Sistema Nacional de Educação seja constituído em quatro dimensões, a saber: (a) alterações na LDB, incluindo um capítulo chamado Sistema Nacional de Educação; (b) regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, configurando-o como uma Lei de Responsabilidade Educacional; (c) adequação das regras de financiamento, com base no Valor Aluno Ano (VAA) que reflita o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) e (d) adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais, que deverão ter efeito ou carácter vinculante. Neste documento não se fala de apenas uma Lei Complementar, mas de várias iniciativas legais, cada qual disciplinando aspectos do sistema geral.

Retornando ao período da segunda Conae: 2013 e final de 2014, se pode observar que o tema central da mesma (OPNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração) repisa o mesmo caminho da edição anterior, todavia a ênfase não é mais no Sistema Nacional de Educação em si, mas nos seus atributos, mais tolerantes com a organização federativa do Brasil. As expressões “cooperação federativa” e “regime de colaboração” mostram isso com clareza. A coordenação da segunda Conae foi feita pelo Fórum Nacional de Educação e mobilizou aproximadamente 1,9 milhão pessoas nas Conferências Municipais e Intermunicipais, realizadas no primeiro semestre de 2013, nas Conferências Estaduais e Distrital, realizadas no segundo semestre de 2013, e na Conferência Nacional, realizada no período de 19 a 23 de novembro de 2014.

O documento final da Conae repassa os principais dispositivos constitucionais e legais que tratam dos princípios, finalidades e objetivos da educação brasileira e, de modo especial, os que convocam todos os entes federados para a implantação de um regime de colaboração. Repassa também as discussões históricas sobre o Sistema Nacional de Educação e faz apontamentos gerais sobre os elementos essenciais que devem fazer parte da nova estrutura do sistema. A exemplo de tantos outros documentos, manifestos e artigos, este também permanece amplo, mostrando, mais uma vez, que as discussões fluem com desenvoltura no que concerne às teses gerais, justificativas e vantagens de um Sistema Nacional de Educação. Para todos os efeitos, o Sistema Nacional de Educação evita a dispersão e o desperdício, equaliza as oportunidades, enfrenta as mazelas sociais e escolares, coordena as ações, garante os fins comuns, edifica a identidade nacional e promove a justiça social.

Entretanto, quando se trata de desenhar, em termos práticos, o Sistema Nacional de Educação, as dificuldades adquirem um vulto gigante. Cury, em certo momento, escreveu que

o Sistema Nacional de Educação é algo que possa ser “adjetivado de sistema único, do qual decorreria a escola única ou escola unitária”, destinada a enfrentar “o desafio extra-escolar de um país desigual, com um fosso cada vez maior entre ricos e pobres na divisão de renda e no acesso a bens sociais” (CURY, 2008, p. 1199.) Como seria esse sistema único produtor de uma escola unitária, Cury não disse. Saviani¹⁵ foi mais longe. Deu alguns detalhes do que seria “um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país” (SAVIANI, 2010, p. 384.)

Saviani dá alguns passos na direção do desenho prático do sistema. Para ele nada acontece se a União, por meio do sistema nacional, for apenas articuladora dos demais sistemas, propondo ações que podem ou não ser assumidas pelos entes da federação. O Sistema Nacional tem de ter força, poder, que faça acontecer aquilo que é proposto como elemento nacional. A estrutura existente deve ser, portanto, reorganizada. Saviani aponta alguns elementos centrais desse sistema. Em primeiro lugar, o Sistema Nacional terá um Conselho Nacional de Educação diferente do atual. Será um Conselho autônomo, financeira e administrativamente, “com independência total do executivo”. Sua formação não deve ser de representantes de corporações ou segmentos educacionais (o que lhe daria um caráter corporativo), mas de indivíduos independentes com significativa folha de serviços prestados à educação (SAVIANI, 2010, p. 386). Um conselho integrado por indivíduos sem vínculos orgânicos com segmentos ou instituições específicas teria a liberdade necessária para regulamentar matérias e sugerir ações de interesse nacional, evitando os possíveis desvios que as forças corporativas tendem a imprimirsobre seus representantes.

Outro elemento importante do Sistema, segundo Saviani, é uma repartição de responsabilidades de forma diferente do que ocorre sob o modelo atual. Os municípios deveriam ficar com a incumbência de construir e conservar prédios escolares, prover seus equipamentos, inspecionar as condições de funcionamento e fornecer serviços de apoio, como merenda escolar, transporte escolar etc (SAVIANI, Dermeval, 2010, p. 387). De outra parte, a União e os Estados deveriam se ocupar dos professores e da pedagogia, entre outras coisas.

¹⁵ Dermeval Saviani é uma referência da maior grandeza na educação brasileira. Sua produção intelectual marca uma época no país. Atuou na PUC/SP, Unicamp, Ande, Anped, Cedes, Conselho Estadual de Educação de São Paulo etc.

Um terceiro aspecto desse modelo diz respeito aos conteúdos. “É preciso operar um giro da formação na direção de uma cultura de base científica que articule, de forma unificada, num complexo compreensivo, as ciências humano- naturais que estão modificando profundamente as formas de vida, passando-as pelo crivo da reflexão filosófica e da expressão artística e literária” (SAVIANI, Dermeval, 2010, p. 388)

A rota sugerida por Saviani, por mais incipiente que possa ser, aponta para alterações de ordem substancial no modelo existente. Quem estaria disposto a seguir por esse caminho? A Sase/MEC e o próprio Fórum Nacional da Educação tomaram uma rota bem mais suave. Esses órgãos se limitaram a proposições modestas e de menor impacto. É o que se pode deduzir das minutas de projetos de lei que redigiram para serem discutidas com a sociedade e, em seguida, submetidas ao Congresso Nacional. A iniciativa surgida no âmbito do Congresso Nacional, por meio do deputado federal Ságua Moraes, também se apresentou de freio puxado.

O deputado Ságua Moraes, tão logo o Plano Nacional de Educação foi aprovado no Congresso Nacional e promulgado sob a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, deu entrada na Câmara dos Deputados, em 22 de julho de 2014, a um projeto de lei¹⁶ para regulamentar o art. 23 da Constituição Federal (Regime de Colaboração), no prazo estabelecido pelo art. 13 da Lei nº 13.005 (dois anos). Esse projeto guarda semelhança com as teses defendidas nas duas edições da Conferência Nacional de Educação, mas parece querer antecipar-se à Sase/MEC e ao Fórum Nacional de Educação. Nesse tempo, esses dois órgãos ainda estavam reunindo especialistas para escrever documentos balizadores para a confecção de uma minuta. Essa minuta apareceu mais tarde, em duas versões: a primeira traz o patrocínio do Fórum Nacional de Educação¹⁷ e a segunda, subsumindo a primeira, traz o patrocínio da Sase/MEC¹⁸.

É visível, já no primeiro olhar, que as três propostas tem muito em comum, inclusive, o fato de não pretenderem reformar a estrutura da organização educacional vigente. O edifício federativo posto na Constituição de 1988 e suas respectivas emendas, na LDB/1996 e respectivas alterações e nas demais leis educacionais permanece intacto, tanto que em nenhuma das propostas há qualquer revogação de dispositivos legais anteriores.

¹⁶ Ver íntegra do documento no ANEXO 1, p. 94 deste trabalho.

¹⁷ Ver íntegra do documento no ANEXO 2, p. 107 deste trabalho.

¹⁸ Ver íntegra do documento no ANEXO 3, p. 122 deste trabalho.

No substancial, as propostas sintetizam e complementam a legislação vigente, reafirmam as estruturas já criadas, bem como os programas e as ações em andamento e acrescentam alguns elementos destinados a aprofundar a cooperação entre os sistemas e elevar a qualidade do trabalho educacional.

O que tem de novidade no projeto de lei apresentado pelo deputado Ságuas de Moraes se refere fundamentalmente à introdução de um Conselho Nacional de Educação separado de um Conselho Federal de Educação, a composição desses conselhos e a dos conselhos estaduais e municipais, além da criação do PAIS (Pacto de Ações Integradas), conduzido por Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, de âmbito nacional, e Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa, de âmbito estadual. Sobre essas comissões o que o projeto traz de novo é a nomenclatura, a forma de composição e a definição das atribuições, porque a figura de uma instância de negociação está criada pela Lei nº 13.005/2014.

Em relação à remodelação dos Conselhos Educacionais, Ságuas de Moraes propõe o seguinte: acima de todos, o Conselho Nacional de Educação, como órgão formulador e normativo do Sistema Nacional de Educação, de “composição tripartite em relação aos entes da federação e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil” (art. 7º). Abaixo deste, o Conselho Federal de Educação, órgão normativo do Sistema Federal de Educação, também de composição tripartite e paritário, como o anterior; o Conselho Estadual de Educação, órgão normativo do Sistema Estadual de Educação, “de composição bipartite entre o Estado e os Municípios e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil” (art. 7º, § 2º); e o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo do Sistema Municipal de Educação, de “composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil” (art. 7º, § 2º).

O PAIS (Plano de Ações Integradas) visa disciplinar a função supletiva da União (apoio técnico e financeiro aos demais entes federados), com o objetivo de “assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais a todo estudante brasileiro da educação obrigatória” (art. 13). Esse Plano será conduzido, no âmbito da União, pela Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, composta por cinco representantes do Ministério da Educação, cinco representantes dos secretários estaduais de educação, um para cada Região

do País, indicado pelos pares, e cinco representantes dos secretários municipais de educação, um para cada Região do País, indicado pelos pares.

O projeto de lei de Ságua de Moraes (PLP nº 413/2014), apresentado em 22 de julho de 2014, foi despachado pela Mesa Diretora da Câmara, em 4 de agosto de 2014 para as seguintes comissões: (a) Educação; (b) Finanças e Tributação; e (c) Constituição e Justiça e de Cidadania. A Mesa Diretora também definiu que a proposição estava sujeita à apreciação do Plenário e tramitaria em regime de prioridade. Em 29 de outubro de 2014, a Comissão de Educação designou, como relator da matéria, o deputado Glauber Braga (PSOL-RJ). Depois de um arquivamento e de subsequente desarquivamento, a Comissão de Educação realizou uma audiência pública, em 18 de agosto de 2015, para discutir o assunto. Em 1º de dezembro de 2015, o deputado Glauber Braga apresentou substitutivo¹⁹ ao PLP nº 413/2014, aproveitando proposições deste, do PLP nº 15 de 2011 e documentos do Ministério da Educação. Em 11 de maio de 2016, o projeto foi retirado de pauta por requerimento do deputado Diego Garcia (PHS-PR), relator, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, do PL 867/2015, que inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional o Programa Escola sem Partido.

A proposta formulada pelo Ministério da Educação, por meio da Sase, incorpora o substancial da proposta vinda do Fórum Nacional de Educação e anda muito próxima também do PLP nº 413/2014, apresentado por Ságua de Moraes à Câmara dos Deputados. Diferentemente do projeto de Ságua, o MEC não propõe a criação de um Conselho Nacional de Educação separado de um Conselho Federal da Educação. O atual Conselho Nacional de Educação opera, ao mesmo tempo, como instância normativa, deliberativa e de assessoramento tanto do Sistema Nacional de Educação quanto do Sistema Federal.

Igualmente, não cria nova forma de composição seja para o Conselho Nacional de Educação seja para os conselhos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O MEC confecciona proposta bem mais complexa para a instância de negociação federativa do que aquela apresentada por Ságua de Moraes, chamada por este de Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa. O MEC propõe dois tipos de instâncias de

¹⁹ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2DC2836_0D_DCACEC596D_D48F72588A68F.proposicoesWebExterno1?codteor=1420057&filename=TramitacaoPLP+413/2014. Acesso em: jan.2016.

negociação: (1) Instâncias Nacionais Permanentes de Negociação Federativa, materializadas por uma Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira e uma Comissão Tripartite de Gestão Normativa; e (2) Instâncias Estaduais Permanentes de Negociação Federativa, materializadas por: uma Comissão Bipartite de Gestão Administrativa e Financeira e uma Comissão Bipartite de Gestão Normativa.

Essas instâncias respeitarão na sua composição a representação paritária entre as esferas de gestão, por isso a Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira será integrada por 20 membros: 5 do MEC; 5 representantes das secretarias estaduais de educação, um para cada Região, indicados pelo CONSED; 5 representantes das secretarias municipais de educação, um para cada Região, indicados pela UNDIME; 3 representantes da Comissão Tripartite de Gestão Normativa, indicados pelo colegiado; e 2 representantes do Fórum Nacional de Educação, indicados pelo colegiado. A Comissão Tripartite de Gestão Normativa será integrada por 20 membros: 5 representantes do Conselho Nacional de Educação; 5 representantes dos conselhos estaduais, um para cada Região, indicados pelo Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE); 5 representantes dos conselhos municipais de educação, um para cada Região, indicados pela União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME); 3 membros natos (presidentes do CNE, FNCE e UNCME); e 2 representantes da Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira. A proposta detalha um conjunto de atribuições para as Instâncias Nacionais Permanentes de Negociação Federativa e prevê que as Instâncias Estaduais Permanentes de Negociação Federativa tenham atribuições similares.

A minuta do MEC propõe a criação de um Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, com o objetivo de acompanhar a evolução progressiva do valor do piso salarial nacional, planos de carreira e mecanismos de controle. Propõe também a criação de Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais de Educação com formato e funções semelhantes ao Fórum Nacional de Educação.

Novidade também, na proposta do MEC, são as iniciativas regionais ou territoriais de políticas públicas de educação, visando atender às particularidades locais e regionais, a exemplo dos já instituídos Territórios Etnoeducacionais Indígenas. No mais, a proposta do

MEC faz a recompilação e a reafirmação de dispositivos legais vigentes, programas e ações considerados estratégicos para o Brasil, adicionando-lhes elementos complementares.

Vistos todos esses documentos, se pode antecipar a tese de que o propalado Sistema Nacional de Educação é, fundamentalmente, uma nomenclatura dada a um conjunto de elementos que funcionam sob outros nomes, como deixarei mais claro na conclusão deste trabalho.

3 A DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Este capítulo faz uma retomada histórica da distribuição, entre o poder central e os poderes locais, das competências educacionais, da relação estabelecida entre essas instâncias de poder na consecução dos fins propostos e dos principais parâmetros das políticas educacionais brasileiras. Isso será feito por meio da análise, principalmente, dos textos constitucionais e também de outros instrumentos legais utilizados para a regulamentação dessa matéria, como leis e decretos presidenciais.

O percurso da organização educacional no Brasil evidencia, por um lado, o fortalecimento do pacto federativo, com atribuições e responsabilidades cada vez mais definidas entre os entes federados, e, por outro lado, o incremento crescente de mecanismos de integração e de interdependência, o que acabou culminando com o chamado “regime de colaboração” entre as estruturas de poder. Embora se possa observar momentos de maior centralização e momentos de tendências descentralizadoras, o pacto federativo foi sempre tratado como “cláusula pétrea” nos textos constitucionais, inclusive na própria Constituição do Estado Novo (1937). Por outro lado, os mecanismos de integração e a liderança da União sob os demais entes federados aprofundaram-se e ampliaram-se progressivamente

À medida que o tema da educação ganhou terreno no seio da sociedade e as reivindicações avolumaram-se, cresceram também os propósitos da União em concentrar as principais decisões nesse campo (função normativa da União) que vieram acompanhadas de crescente ajuda técnica e financeira aos demais entes (função supletiva da União). Na sequência, a União atribuiu-se também a função redistributiva (que será tematizada no próximo capítulo), por meio da qual o poder central consegue interferir, inclusive, nos orçamentos dos demais entes federados para garantir a superação das desigualdades regionais e locais.

Nas páginas subsequentes, portanto, ficará demonstrado que o pacto federativo está sólido no Brasil e é praticamente indestrutível se considerarmos apenas processos a serem conduzidos dentro da ordem estabelecida. Portanto, fica obstruída a ideia de um “autêntico” Sistema Nacional de Educação, pois ele guarda uma oposição essencial com o sistema político-administrativo federalista. Ficarão demonstrados também que, aos poucos, ganhou solidez o

regime de colaboração entre a União e os entes federados, o que torna possível um Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração. Isso é o que temos presentemente no Brasil.

Vejamos, pois, essa trajetória.

3.1 Os anos iniciais do Império

O Brasil independente, na sua primeira Constituição, outorgada em 25 de março de 1824, tratou da educação de forma simples. Esse tema mereceu apenas dois incisos do último artigo da Carta Magna, artigo que integra o "Título 8º: Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros". Esses dispositivos, com seu respectivo caput, são:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

.....

XXXII- A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII- Colégios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras, e Artes.

.....

O Império assumia compromissos com o nível primário da educação e com sua gratuidade; assumia também compromissos com colégios e universidades, embora sem indicar nenhuma forma de organização, fontes de financiamento ou competências quanto à respectiva oferta e, muito menos, metas para a sua implantação. Nada havia que pudesse apontar para a montagem de um sistema educacional propriamente dito, entretanto os dispositivos constitucionais indicam que, caso esse sistema fosse criado, ele seria único e centralizado, mesmo porque a Constituição desenhou o poder central como o único poder efetivo do Império. As províncias eram governadas por presidentes designados pelo Imperador, que sobre eles mantinha total controle. As Províncias também detinham um Conselho Geral, cujas resoluções deveriam ser submetidas ao Imperador e este as submetia à Assembléia Geral. Em resumo, os Conselhos Gerais não tinham nenhuma atribuição legislativa.

Em 1827, começou a ser delineada uma política educacional para o Brasil, por meio da Lei de 15 de outubro²⁰ que "manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império". Essa Lei, embora sucinta (apenas 17 artigos) tem um conteúdo bastante completo: Diz onde as escolas deveriam ser criadas, estabelece a faixa do ordenado dos professores, discrimina os conteúdos e o método para o ensino, orienta sobre os prédios e utensílios adequados, indica quem pode ser professor, como seria selecionado e onde deveria obter capacitação, determina competência para fiscalização e acompanhamento do trabalho escolar e prevê a criação de escolas para meninas, seus conteúdos e salário para as professoras. Quanto aos colégios, não houve iniciativa durante o reinado de Dom Pedro I, mas, no que diz respeito à educação superior, foram adicionadas aos cursos criados por D. João VI duas faculdades de Direito, uma em São Paulo e outra em Recife, em 1827.

3.2 A descentralização do Ato Adicional de 1834

O princípio de um sistema educacional geral e único para o Brasil estava com os dias contados. Sob a superestrutura do poder centralizado do Império, estavam poderosas articulações provinciais e regionais, algumas originando revoltas com potencial para questionar, inclusive, a unidade geográfica do Brasil (Confederação do Equador, Guerra Cisplatina, entre outras). As dimensões territoriais do Brasil, as fracas redes de comunicação e integração e o histórico de constituição isolada dos núcleos populacionais brasileiros não davam muitas chances a uma administração centralizada a partir do Rio de Janeiro. Quando D. Pedro I abdicou do trono, em 7 de abril de 1831, estava aberta a porta para a descentralização do poder imperial. Já, em 12 de outubro de 1832, uma lei da Regência Trina Permanente conferiu aos deputados da legislatura seguinte o poder de reformar a Constituição de 1824. A Câmara dos Deputados cumpriu a missão por meio da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 - o Ato Adicional. Esse Ato Adicional limitou o poder central, suprimindo, por exemplo, o Conselho de Estado, e aumentou enormemente o poder das Províncias, com a substituição dos Conselhos Gerais pelas Assembléias Legislativas Provinciais. Essas assembléias passaram a ter uma série de prerrogativas, inclusive sobre a educação. Diz o Artigo 10.

Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar:

²⁰ Com efeito, nossa primeira lei geral de educação escolar, de 1827, foi a única que atribuiu competência plena aos poderes centrais na educação." (CURY, 2008, p. 1196).

.....

2º) Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral.

.....

O sentido desse pequeno parágrafo do Ato Adicional perpetuou-se no sistema educacional brasileiro. Separou competências que, no geral, permanecem até hoje, sem vislumbre de superação. Essa separação não foi (e continua não sendo) fixa e nem lógica. O poder central ficou com as instituições de educação superior existentes em 1834 e todas aquelas, não só superiores, que viessem a ser criadas por decisão central (lei geral), constituindo a base do atual sistema federal de educação. Por outro lado, as províncias poderiam atuar em todos os níveis, mesmo que fique subentendida a orientação primordial para o ensino primário e secundário. Nada, entretanto, obstruía a possibilidade das províncias se ocuparem também da educação superior, como veio a acontecer mais tarde, no âmbito dos estados republicanos. Eis aí o início dos que chamamos, hoje, de sistemas estaduais de educação e sistema do Distrito Federal.

O poder central passou a atuar com a expectativa, nem sempre frustrada, de que o seu *modus operandi* no terreno da educação fosse seguido de perto pelas Províncias (depois, Estados), sendo, pois, o referencial da qualidade exigido pelos segmentos ilustrados da população²¹. Em certos casos, não se tratou apenas de ser uma referência para adesão voluntária; houve mecanismos institucionais destinados a forçar o seguimento por parte das iniciativas provinciais ou estaduais: por exemplo, o exame de preparatórios, durante o império, a equiparação dos diversos colégios regionais ao Colégio Pedro II, nas primeiras décadas da república, e, mais recentemente, exigências atreladas ao financiamento de projetos e o sistema de avaliação da educação.

As propaladas reformas do ensino primário e secundário, promovidas pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Luiz Pereira Couto Ferraz, em 1851/1854 (Dec. nº 630, 17/09/1851 e Dec. nº1331-A, 17/02/1854.) e Carlos Leôncio de Carvalho, também Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império (Dec. nº 7.247, 19/04/1879)

²¹ “A tendência que prevaleceu foi que, embora as reformas do governo imperial tivessem validade apenas para o chamado município neutro, isto é, a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império, as províncias acabavam por tomá-las como modelo na organização da instrução pública nos respectivos territórios, reproduzindo as mesmas medidas adotadas pelo governo central” (SAVIANI, 2010, p. 383).

eram apenas reformas válidas para o Município da Corte, mas ganharam repercussão forte nas províncias do Império. As assembleias legislativas provinciais foram pródigas em produzir legislações sobre a instrução pública em suas respectivas circunscrições, seguindo os modelos propostos para o Município da Corte, assim como os governos provinciais foram pródigos em produzir relatórios sobre a situação da instrução pública, quase sempre queixosos e inconformados, a exemplo dos relatórios do governo central.²²

Prontamente, começaram a ser apontadas as disparidades educacionais no Brasil, em função das diferenças regionais e do variado potencial econômico, político, social e cultural das Províncias. As mazelas da educação, já bastante manifestas no final do Império, não tiveram, entretanto, o poder de promover mudanças na organização geral do ensino republicano.

3.3 O federalismo da Primeira República

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, já no próprio título elege, aprofunda e acentua o princípio de descentralização do poder estabelecido, pela primeira vez, pelo Ato Adicional de 1834. O modelo federativo adotado pela Constituição, em grande medida, cópia do federalismo norte-americano, garantiu aos estados larga autonomia de organização administrativa, de regulação interna e de autofinanciamento, este feito por meio de um conjunto de impostos que lhe são privativos. Por seu turno, a União só prestaria socorro aos estados em caso de calamidade pública, mediante solicitação dos mesmos (art.5º).

No que diz respeito à educação, a Constituição é absolutamente econômica e nada inovadora em relação à herança recebida do Império, a não ser no dispositivo inscrito como parágrafo 6º, do artigo 72: "Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos oficiais." Além desse parágrafo, a Constituição se refere diretamente à educação em apenas três ocasiões, quando trata das atribuições do Congresso. Textualmente:

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

.....

²² Para um acesso rápido aos documentos originais das províncias brasileiras, ver o material digitalizado constante no seguinte site: <http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>. Acesso em: jan.2016

3º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;

.....

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

.....

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

E quando trata do ensino militar:

Art 87 - O Exército federal compor-se-á de contingentes que os Estados e o Distrito Federal são obrigados a fornecer, constituídos de conformidade com a lei anual de fixação de forças.

§ 2º - A União se encarregará da instrução militar dos corpos e armas e instrução militar superior.

Observe-se que privativamente, o Congresso Nacional só atua, em matéria de educação, no Distrito Federal e, mesmo ali, no que diz respeito à educação superior. Sua ação sobre o ensino secundário, mesmo no Distrito Federal, não é exclusiva e, em relação ao ensino primário, nenhuma palavra, mas é evidente que, como não sendo atribuição da União, ficaria completamente ao encargo dos estados. No território dos estados, o Congresso Nacional tem atribuição de criar instituições de ensino superior e secundário, mas não privativamente.

Esses parâmetros constitucionais restringem a abrangência da legislação educacional federal às poucas instituições mantidas pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Repete-se o mesmo padrão praticado durante o Império, após o Ato Adicional de 1834. Tanto é verdade que a famosa reforma de Benjamim Constant (Dec. nº 981, 8/11/1890), secretário de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios de Telégrafos, publicada antes da Constituição Republicana, só atingiu a instrução primária e secundária do Distrito Federal. O mesmo aconteceu com as reformas posteriores. A de Eptácio Pessoa (Dec. nº 3.890, 01/01/1901), ministro da Justiça e Negócios Interiores do governo Campos Sales, tratou das instituições federais de ensino superior e de ensino secundário. Da mesma forma, a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental na República, conhecida como reforma de Rivadávia Corrêa (Dec. nº 8.659, 05/04/1911), ministro da Justiça e Negócios Interiores do governo Hermes da Fonseca, tratou das instituições afetas a esse ministério. Nada diferente, a esse respeito, fez a reforma de Carlos Maximiliano (Dec. nº 11.530, 18/03/1915), Ministro da

Justiça e Negócios Interiores do governo Venceslau Brás, quando reorganizou o ensino secundário e superior na República.

A reforma de João Luiz Alves (Dec. nº 16.782, 13/01/1925), Ministro da Justiça e Negócios Interiores do governo Artur Bernardes, conhecida como Reforma Rocha Vaz (professor da faculdade de Medicina do Rio de Janeiro), trouxe algumas novidades, como a criação de um Departamento Nacional de Ensino e de um Conselho Nacional de Ensino, sinalizando preocupações nacionais para além das preocupações federais. No mesmo sentido, a reforma propõe a ajuda, por parte da União, aos Estados na implementação do ensino primário, inaugurando a ideia, hoje consagrada na Constituição de 1988 (art. 211), de um regime de colaboração. Diz o Decreto de 1925:

Art. 24 – O Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão de ensino primário nos Estados, entrará em acordo com estes para o estabelecimento e manutenção de escolas do referido ensino nos respectivos territórios.

Parágrafo único – Estes acordos serão celebrados nos limites das dotações consignadas pelo Congresso Nacional no orçamento das despesas do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Percebe-se, imediatamente, que o termo "nacional" colocado nas nomenclaturas do Departamento e do Conselho, ali, foi posto porque estava em curso, no Brasil, uma concepção política contrariada e indisposta com a fragmentação federalista. A história mostra que, no pensamento político dos anos de 1920, transparecia um certo cansaço em relação ao mandonismo local (o poder dos coronéis estaduais) e que ele estava sendo responsabilizado, também na educação, pelas misérias do país. Bello, ao analisar o governo de Artur Bernardes (1922-1926), diz que, na época, se poderia observar "o rápido desmantelar da estrutura republicana de 1891. Depois de quase quarenta anos de atormentada existência, o presidencialismo e o federalismo pareciam confirmar as próprias incapacidades para honesta aplicação no Brasil" (BELLO, 1983, p. 260-261). Em outra passagem, tratando do movimento modernista, diz o autor: "no plano sociológico valeria como mais um sintoma do despertar dos sentimentos nacionalistas, que traduziam no Brasil, como por toda a parte, uma das consequências da guerra de 1914-1918" (BELLO, 1983, p. 260). Estava em curso, portanto, um processo fortemente nacionalista que conduziria Getúlio Vargas ao Poder, em 1930, e que, para além de significar apenas a defesa dos interesses brasileiros contra os interesses estrangeiros, significava também a intenção férrea de construir um estado nacional,

centralizado e forte, capaz de reger os destinos do país a partir de um único pólo de comando e para o qual convergissem todos os elementos integrantes da identidade nacional.

No terreno da educação, o termo "nacional" (por exemplo, em sistema nacional, conselho nacional, projeto nacional, etc.) é quase sempre usado no sentido de unificação de propósitos, de políticas, de estruturas, de ações para vencer as disparidades, a fragmentação, a desigualdade, as dissonâncias que são tidas como responsáveis, em grande parte, pelas deficiências da formação escolar brasileira. Um projeto de nação, integrado e integrador, é o que estaria faltando para consertar os caminhos da educação.

3.4 O nacionalismo da Era Vargas

Para construir um projeto nacionalista de educação precisava-se navegar contra a correnteza, pois por quase um século o Brasil tinha laborado em perspectiva diversa. Mostram isso não apenas as muitas reformas educacionais produzidas pelo poder central com sentido restrito e abrangência limitada, mas também as incontáveis reformas produzidas no âmbito das províncias e dos estados, igualmente com sentido restrito e abrangência limitada. Na década de 1920, as reformas estaduais tiveram muito destaque: Sampaio Dória, em São Paulo (1920); Carneiro Leão, no Rio de Janeiro (1922); Lourenço Filho, no Ceará (1922); Góis Calmon, na Bahia (1925); Francisco Campos e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927); Fernando Azevedo, no Distrito Federal (1928); e Carneiro Leão, em Pernambuco (1928). Os inquéritos que acompanhavam e davam justificativa para essas reformas não eram nada positivos em relação à instrução no Brasil. O mundo urbano crescendo, a população aumentando, as tecnologias se expandindo e a educação travada. No geral, as reformas locais, em vez de acalmar os ânimos acabaram por estimular o sentimento de mudança de toda uma geração. Muitos dos reformadores, inclusive, se tornaram figuras referenciais nas organizações²³ que combatiam por mudanças e ocuparam postos de destaque no cenário nacional pós- trinta.

²³ Cabe destaque para a Associação Brasileira de Educação (ABE), fundada no Rio de Janeiro, em 15 de outubro de 1924, sob inspiração de Heitor Lyra da Silva. Reunia educadores, médicos, advogados, engenheiros e outros profissionais que propugnavam pela transformação do país por meio da educação. A ABE organizou, em 1927, a primeira Conferência Nacional de Educação, em parceria com a Inspeção Geral da Instrução Pública do Paraná. As 113 teses discutidas nessa conferência pautaram a escola pública, única, universal, laica, obrigatória e gratuita. Os principais temas discutidos foram: a unidade nacional pela cultura literária, pela cultura cívica, e pela cultura moral; a uniformização do ensino primário nas suas idéias capitais; a formação de professores em escolas normais superiores. As conferências se seguiram, sendo realizadas em lugares diferentes e tendo forte influência sobre as políticas educacionais que foram implantadas nos anos finais da República Velha e, principalmente ao longo da República Nova.

Um dos primeiros atos oficiais do Governo Provisório de Getúlio Vargas (empossado em 3/11/1930) foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 14 de novembro de 1930 (Dec. nº 19.402, 14/11/1930). A pasta foi conduzida por Francisco Campos, até 1932, sendo sucedido por Washington Pires que ficou no cargo até meados de 1934 e, na sequência, por Gustavo Capanema, cujo posto ocupou entre 1934 e 1945. Alguns meses depois, Getúlio Vargas criou o Conselho Nacional de Educação (Dec. nº 19.850, 11/04/1931) que teve, entre suas atribuições: "firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país" (art. 5º, f).

Ainda em 1931, o Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil. O Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931, dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. O Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931, dispõe sobre a organização do ensino secundário. O Decreto 20.158, de 30 de julho de 1931, organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. O Decreto 21.241, de 14 de abril de 1931, consolida as disposições sobre o ensino secundário.

Esses são os principais feitos de Francisco Campos à frente do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e nota-se um grande fervor em reformar a educação, embora nada se fez em relação ao ensino primário, ao ensino normal (formação de professores) e alguns ramos do ensino técnico (industrial e agrícola). Esses segmentos serão regulamentados na década de 1940.

Em 1932, um grupo de educadores lança à nação um documento, redigido por Fernando de Azevedo e assinado por outros 25 reconhecidos educadores, intelectuais e reformadores da educação, entre eles: Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Paschoal Lemme, e Mário Casassanta. O documento trazia o nome: "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova"²⁴ e defendia a educação como serviço público e, por isso, deveria ser ministrado em escola comum para ambos os sexos, gratuito e obrigatório para a faixa etária dos sete aos doze anos. Além disso, a educação deveria ser

²⁴ Texto completo em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: jan.2016.

laica e financiada por um fundo específico a ser constituído. Esse documento acabou sendo importante nos debates da Constituinte.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, dá importante destaque à Educação. Na verdade, cria um título específico (Título V) para tratar da família, da educação e da cultura. O capítulo II, referente à Educação e Cultura, destina 10 dos 11 artigos para tratar da educação. Na própria abertura da Carta Magna, a educação é mencionada. Nas disposições preliminares, a Constituição arrola as competências privativas da União (art. 5º) e, entre elas, está a de "traçar as diretrizes da educação nacional" (art. 5º, XIV). A centralização das diretrizes era apenas a primeira vitória do movimento nacionalista e reformador. Várias outras vinham no capítulo específico da Constituição, a começar com a afirmação de que a educação é um direito (art. 149). À União cabia "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País" (art. 150, a). Cabia precipuamente ao Conselho Nacional de Educação a elaboração do plano nacional de educação, para o qual algumas normas foram definidas no art. 150, parágrafo único, alíneas a-f, sem dúvidas importantes, mas inócuas porque o referido plano nunca foi elaborado. A União ficará ainda, com a atribuição de reconhecer oficialmente instituições de ensino secundário e superior, fiscalizando-as (art. 150, b).

No texto constitucional não se vislumbra a intenção de criar um sistema único e centralizado de educação. O art. 151 consolida, de forma explícita, a coexistência de múltiplos sistemas. Textualmente: "Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União" (art. 151). Esses sistemas terão também Conselhos de Educação "com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino" (art. 152, parágrafo único). Como não poderia deixar de ser, também em educação, "a competência federal para legislar não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar (...)" (art. 1º, § 3º). O que a Constituição de 1934 faz é articular os vários sistemas estaduais e o distrital com o sistema federal que manteria uma expressiva autoridade sobre todos. Essa articulação se dá com base em regramentos legais, mas também em um regime de cooperação, especialmente da União em direção às unidades federadas. Nesse sentido, é competência da União "exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos,

inquéritos, demonstrações e subvenções" (art. 150, e). É a primeira vez que, referente à educação, a competência supletiva aparece em texto constitucional e será recorrente nas Cartas posteriores.

O aspecto mais inovador da Carta de 1934 está, nos art. 156 e 157, onde se estabelece percentuais mínimos dos impostos para serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos: dez por cento para a União e para os Municípios e vinte por cento para os Estados e o Distrito Federal. Além desses percentuais, a União, os estados e o Distrito Federal constituirão fundos específicos para financiar obras educacionais e auxiliar alunos necessitados.

A Constituição também veda a "dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento" (art. 158). Por outro lado, "aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos (...)"(art. 158, § 2º).

Outro dispositivo importante para a profissão docente aparece no art. 113, alínea 30: "Nenhum imposto gravará diretamente a profissão de escritor, jornalista ou professor". Fez a Constituição, nesses dispositivos, dois movimentos importantes em direção à qualidade de ensino: ao estabelecer o concurso como única forma de ingresso nos cargos do magistério oficial, em tese, seleciona os melhores candidatos e, ao garantir estabilidade e inamovibilidade, somadas à isenção de tributação direta, dá segurança e incentivo à profissão docente.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 deve ser analisada como um caso muito específico. Ela retrata um momento político-administrativo de exceção, no qual o poder do executivo (chefe de estado) é quase absoluto. Muitos elementos consagrados na Constituição anterior, no que se refere à educação, acabaram desaparecendo do documento que inaugura o Estado Novo. Não há qualquer menção aos sistemas estaduais e do Distrito Federal, nem de Conselho Nacional de Educação e Conselhos Estaduais e do Distrito Federal. Como, talvez, não tenha ficado muito claro na Constituição a quem cabia o poder sobre os assuntos da educação, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, dispôs o seguinte:

Art. 32. Terão a sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-leis que dispuserem, no todo ou em parte, sobre:

.....

VII - escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau;

.....

Em 27 de novembro de 1937, na Esplanada do Russell, no Rio de Janeiro, o Governo de Getúlio Vargas organizou a cerimônia cívica em homenagem à bandeira nacional, um ato que incluiu a incineração das bandeiras dos vinte e dois estados brasileiros. Estavam presentes o presidente Getúlio Vargas, todos os ministros de Estado, altas autoridades civis e militares e o Arcebispo do Rio de Janeiro, cardeal Leme, que celebrou missa campal. A cerimônia é a ilustração acabada do projeto nacionalista e centralista do Estado Novo. Nesse contexto é compreensível que também no terreno da educação o federalismo fosse fortemente contestado.

Se desconsiderarmos os movimentos dos anos iniciais do Império, o Estado Novo foi o único período em que o Brasil contou com um sistema nacional e unitário de educação, pelo menos, no que se trata de regulamentação, como estabelece o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Durante esse período, aconteceu o que se chamou de Reforma Gustavo Capanema, com a publicação das leis orgânicas do ensino: lei orgânica do ensino industrial (Dec.-Lei nº 4.073/1942), lei orgânica do ensino secundário (Dec.-Lei nº 4.244/1942); lei orgânica do ensino comercial (Dec.-Lei nº 46.141/1943); criação do SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Dec.-Lei nº 4.048/1942). Após a Queda de Vargas: lei orgânica do ensino primário (Dec.-Lei nº 8.529/1946); lei orgânica do ensino normal (Dec.-Lei nº 8.529/1946); lei orgânica do ensino agrícola (Dec.-Lei nº 9.623/1946); criação do SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Dec.-Lei nº 8.621, 10/01/1946) e regulamento da aprendizagem dos comerciários (Dec.-Lei nº 8.622/1946).

3.5 O retorno do federalismo

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, já no primeiro artigo, retoma os ideais federalistas. Estabelece o artigo 1º: "Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República". No terreno da educação, a Constituição atribui à União a competência de legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional" (art. 5º, XV, d), porém sem excluir a "legislação estadual supletiva ou complementar" (art. 6º).

A exemplo da Constituição de 1934, esta Carta Magna distribui as competências educacionais entre o sistema federal (art. 170) e os sistemas dos estados e do Distrito Federal (art. 171), cabendo à União suplementar os outros sistemas, "nos estritos limites das deficiências locais" (art. 170, parágrafo único). O Fundo Nacional auxiliará o ensino primário (cf. art. 171, parágrafo único). A nova Carta retoma os percentuais mínimos da renda resultante dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos mesmos percentuais de 1934 para a União (10%) e para os estados e o Distrito Federal (20%), mas eleva a participação dos municípios (de 10% para 20%) (art. 169).

Ainda em consonância com a Constituição de 1934, a nova Carta reafirma a educação como direito de todos (art. 166), isenta os professores de impostos diretos sobre sua remuneração (art. 203) e exige concurso de provas e títulos para a admissão de professores aos cargos oficiais do ensino secundário e superior (a Constituição anterior não fazia essa limitação, cobria todos os cargos oficiais), garantindo a esses professores vitaliciedade (a Constituição anterior garantia também a inamovibilidade) (art. 168, VI). Cabe lembrar que o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, suspendeu, por seis meses, a garantida constitucional da vitaliciedade (art. 7º) e o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, suspendeu a mesma garantia por tempo indeterminado (art. 14).

A previsão constitucional que dá à União a incumbência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF de 1946, art. 5º, XV, d) demorou a ser cumprida. O projeto de lei entrou no Congresso Nacional em 1948, mas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional só foi promulgada por João Goulart, em 20 de dezembro de 1961, por meio da Lei nº 4.024.²⁵ Ela regulamenta as teses federalistas da Constituição, começando por definir o Ministério da Educação como o executor das atribuições do poder público federal (União) em matéria de educação (art. 6º).

A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino (cf. art. 11), com atribuições específicas e bem delimitadas. A União responderá diretamente pelo ensino público promovido pelas instituições federais de qualquer nível e pelo ensino público dos territórios (cf. art. 13). Cabe também à União o reconhecimento e inspeção dos estabelecimentos particulares de ensino superior (cf. art. 14).

²⁵ Para detalhes específicos sobre a trajetória do projeto de LDB e sua significação política, ver SAVIANI, 1988, p. 47-64.

Por meio do Conselho Federal da Educação, órgão "constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação" (art. 8º), cabe também à União, entre outras, as seguintes atribuições (cf. art. 9º):

- decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares;
- decidir sobre o reconhecimento das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior;
- indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior;
- sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino;
- manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação.

Os sistemas estaduais e do Distrito Federal tem competência para "autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los" (art. 16). Cabem também a esses sistemas a autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior, por meio de seus conselhos de educação (cf. art. 9º, parágrafo 2º). Além disso, esses sistemas podem reconhecer suas próprias universidades com funcionamento regular, durante 5 (cinco) anos, e as que forem criadas no futuro (cf. art. 15). Cada sistema organizará, por lei própria, seu Conselho Estadual de Educação que deve contar, entre seus membros, representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência em matéria de educação (cf. art. 10).

A LDB repete o teor do dispositivo constitucional que determinou o percentual mínimo da receita de impostos que cada ente federado deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino: 20% para estados, Distrito Federal e municípios. No tocante à União, a LDB ampliou esse percentual de 10% para 12% (cf. art. 92). "Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior" (art. 92, § 1º). Com esses fundos, a União desempenhará também a ação federal supletiva em relação aos outros sistemas, todavia, esses sistemas não terão ajuda

alguma se deixarem de aplicar o percentual previsto na Constituição para a manutenção e desenvolvimento do ensino (cf. art. 92, § 3º).

3.6 A(À) sombra da Ditadura

A Constituição de 1967 mantém a República Federativa do Brasil pela "união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios" (art. 1º). Quanto à educação, "os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais" (art. 169). Cabe à União, também, estabelecer o plano nacional de educação (art. 8º, XIV) e legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, q), mas garante aos Estados o poder de legislar supletivamente em matérias educacionais (art. 8º, § 2º). A União prestará "assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal" (art. 169, §1º).

A constituição de 1967 não determina a destinação de percentuais das receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, faz essa exigência, de 20%, apenas para os municípios, estabelecendo, inclusive, que a não aplicação desse montante pode causar a intervenção estadual (art. 15, § 3º, f). A Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983, por sua vez, determina que a União aplique, no mínimo, 13%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% da receita dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta constituição desencadeou um novo regramento para a educação. A LDB de 1961 não foi revogada completamente, mas outras leis deram outra organização ao ensino superior e ao ensino básico, de modo especial a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus.

A lei da reforma universitária, no que diz respeito à distribuição das competências gerais quanto à educação superior, tentou centralizar os atos regulatórios principais, como se pode ver no art. 47:

A autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação (...)

O governo, imediatamente, voltou atrás e reformou esse dispositivo, por meio do Decreto-Lei nº 842, de 9 de setembro de 1969, que diz:

Art. 1º É alterado o artigo 47 da Lei número 5.540, de 28 de novembro de 1968 que passa a vigorar com a seguinte redação: "A autorização para funcionamento e reconhecimento da Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto ao Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente.

Ficou assim estabelecido o poder dos sistemas estaduais sobre suas próprias instituições de educação superior, universidades ou estabelecimentos isolados. Cada sistema ficou também com a atribuição de realizar verificação periódica sobre as universidades e estabelecimentos isolados de sua competência (Lei nº 5.540, art. 48).

No que diz respeito à educação básica, as competências seguiram de perto o quadro geral da LDB de 1961, ou seja, com exceção das escolas federais, todas as demais ficaram submetidas ao respectivo sistema estadual, as públicas e as privadas. O papel da União é restrito às diretrizes e bases e à suplementação técnica e financeira. Entretanto, os Estados deveriam repassar incumbências aos municípios, numa clara sinalização em favor da criação de sistemas municipais de educação, o que acontecerá, de forma completa, com a Constituição de 1988. Vejamos o que diz o art. 58 da Lei nº 5.692/71:

A legislação estadual supletiva (...) estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação. Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Ainda neste mesmo sentido, a Lei nº 5.692/71, no art. 71, confere aos Conselhos de Educação dos Estados a prerrogativa de "delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto". Esses dispositivos impulsionam o movimento pela municipalização do ensino²⁶, que terá sucesso progressivo até a consagração na Carta Magna de 1988, quando os municípios passaram a ser entendidos como entes federados, podendo ter seu próprio sistema de ensino.

²⁶ Sobre esse assunto, ver: BOTH, 1997.

A Constituição de 1988, muito acertadamente batizada de Constituição Cidadã, abre um enorme leque de possibilidades para a afirmação dos direitos sociais, de modo especial para a afirmação do direito à educação. O regime de colaboração que se estabelecerá entre os entes federados, sob à liderança da União, inaugura um novo ciclo nas políticas educacionais do país, ciclo este que será abordado no capítulo seguinte.

4. O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Em 1988, a Constituição Cidadã reafirmou o federalismo já consagrado no Brasil e, no terreno da educação, o ampliou de forma significativa ao alçar os municípios brasileiros à condição de entes federados, podendo legislar complementarmente sobre matérias educacionais e instituir o seu próprio Sistema Educacional, monitorado pelo Conselho Municipal de Educação. Completando os artigos originais da Constituição Federal, uma série de Emendas, Leis (sobressaindo-se a LDB) e outros atos normativos gerais distribuíram as competências na manutenção e desenvolvimento do ensino entre as partes envolvidas. Um conjunto de elos foi estabelecido para que dessa distribuição de competências pudesse sobressair um regime de colaboração para enfrentar os enormes desafios educacionais que se avolumavam com o passar dos anos.

O regime de colaboração, como foi estruturado no Brasil, carrega um sentido inequívoco de nacionalização das ações educacionais. É como se o federalismo fosse subsumido por uma orientação centralizada, sob o comando da União, para cumprir os objetivos e metas previstos para todo o Brasil. Trata-se de uma estratégia de federalizar as responsabilidades ao mesmo tempo em que se nacionaliza o processo educacional propriamente dito e o *modus operandi* de realizá-lo.

Os elos que conformam o regime de colaboração podem ser classificados em três ordens: normativos, institucionais e programáticos. Ns tópicos a seguir explicitarei esses três ordens de iniciativas.

4.1 A Constituição cidadã e a LDB

A Constituição cidadã, de 5 de outubro de 1988, a exemplo das constituições anteriores, reafirma, no art. 11, que o Brasil é uma República Federativa. No que concerne à educação, a estrutura federativa brasileira foi disciplinada no art. 211, que diz, no seu caput: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". No Parágrafo 11 desse artigo, a Constituição reserva à União as atribuições de organizar e financiar o sistema federal de ensino e o dos Territórios e prestar

assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas e, prioritariamente, para atendimento da educação obrigatória. A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, reformulou esse parágrafo, dando-lhe a seguinte redação:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 foi construída, aprovada e promulgada com o objetivo de criar o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), como se verá em tópico específico, e, por isso, acrescentou para a União, além da função supletiva, já antiga no cenário brasileiro, a função redistributiva, para realizar políticas de equalização das oportunidades educacionais.

A Constituição de 1988 instituiu, pela primeira vez no Brasil, os sistemas municipais de educação, atendendo aos movimentos em prol da municipalização do ensino, impulsionados pela LDB de 1971. Os Municípios atuam, prioritariamente, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (CF, 05/10/1988, art.211,§ 2º e EC nº 14, 12/09/1996) e os Estados e o Distrito Federal atuam, prioritariamente, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (CF, 05/10/1988, art. 211, § 3º e EC nº 14, 12/09/1996). Fica subentendido que o Distrito Federal, como não tem municípios, atua prioritariamente também na Educação Infantil.

A já citada Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, ao inserir o parágrafo 4º no Artigo 211 da Constituição Federal, dispôs que, "na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório." A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, por sua vez, reformulando esse parágrafo da Constituição, fez constar no regime de colaboração também a União e o Distrito Federal. O conjunto dos sistemas, portanto, devem operar sob um regime corresponsável e colaborativo.

A constituição Cidadã, no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino, manteve a destinação anual de 25% das receitas com impostos para Estados, Distrito Federal e Municípios conforme estabelecido, anteriormente, pela Emenda Constitucional nº 24, de 1º de

dezembro de 1983. Elevou, entretanto, o percentual da União de 13% para 18% (CF, 05/10/1988, art. 212). É claro que a parcela transferida pela União aos demais entes ou pelos Estados aos municípios não será contabilizada para o cálculo do percentual a ser destinado à educação (CF, 05/10/1988, art.212, § 1º). No parágrafo 3º do art. 212, a Constituição Federal define que "a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação." Esse dispositivo recebeu alteração da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, complementando que esses recursos além de atender prioritariamente ao ensino obrigatório, deveriam focar na sua universalização e na garantia do padrão de qualidade e equidade.

A contribuição social do salário-educação, recolhida das empresas, na forma da lei, é considerada pela Constituição de 1988, como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental e as empresas que proporcionam esse ensino para seus empregados e dependentes podem abater dessa contribuição os valores empenhados (CF, 05/10/1988, art.212,§ 5º) A Emenda Constitucional nº 14/1996, fez desaparecer a possibilidade de as empresas abaterem os valores que empenham com o ensino. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, além de concordar com a alteração feita pela Emenda anterior, mudou o termo ensino fundamental por educação básica, para que os recursos do salário- educação possam atingir todas as etapas da educação básica, assim como o Fundeb, instituído por esta Emenda, agora contempla toda a educação básica, diferentemente do seu antecessor, o Fundef, que só atingia o ensino fundamental.

Dispositivo importante da Constituição Federal é o que determina a elaboração, por meio de projeto de lei, do Plano Nacional de Educação, plurianual, "visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público", dando destaque às seguintes finalidades: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; e promoção humanística, científica e tecnológica do País (CF, 05/10/1988, art. 214). A Emenda Constitucional nº 59/2009 deu nova redação ao caput do Artigo 214. Textualmente:

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

As finalidades do Plano Nacional de Educação, na EC nº 59/2009, são as mesmas da versão original, acrescidos do "estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto" (CF, 05/10/1988, art.214, VII). Esse tema mereceu acaloradas discussões no âmbito da Conferência Nacional de Educação (2009-2010), do Ministério da Educação, do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais, das organizações da sociedade civil e do Congresso Nacional, acabando por ser tese vencedora no Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, conforme "Meta 20: 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."

Por certo, as disposições mais importantes da Constituição de 1988, no que diz respeito à universalização do ensino obrigatório, são as que constam dos parágrafos 1º e 2º do art. 208: "O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo" e "o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente." Os entes federados são colocados, dessa forma, contra a parede, porque qualquer cidadão ou entidade pode exigir, judicialmente, uma vaga escolar para qualquer criança em idade apropriada para que esteja na etapa de ensino considerada pela legislação como obrigatória. Pela Constituição de 1988, essa etapa obrigatória cobria as idades dos sete aos catorze anos (Ensino Fundamental). Depois, passou a ser dos seis aos catorze anos²⁷ e, mais recentemente, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, dos quatro aos dezessete anos²⁸. Essa Emenda Constitucional evocou também a função supletiva da União, dando a incumbência de auxiliar técnica e financeiramente os entes federados na implantação da obrigatoriedade estendida.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a LDB, reproduz os dispositivos constitucionais, regulamentando-os quando pertinente. No "Título IV - Da Organização da Educação Nacional" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, arts. 8º a 20), a LDB reafirma o federalismo educacional, realça o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, distribui as competências (não apenas para os entes federados, mas também para

²⁷ Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que deu prazo até 2010 para os Estados, Distrito Federal e Municípios cumprirem o mandamento legal.

²⁸ A Emenda Constitucional nº 59/2009 deu prazo até 2016 para que a obrigatoriedade estendida fosse, progressivamente, implementada.

as escolas e os professores) e define a abrangência de cada ente. A União ocupa lugar de destaque no terreno da coordenação política e na articulação dos diferentes níveis e sistemas, exercendo, para isso, três funções fundamentais: normativa, supletiva e redistributiva (Lei nº 9.394, 20/12/1996, arts.8º, §1º).

A função normativa da União aparece, pela primeira vez, em 1931, quando o Decreto nº 19.850, de 11 de abril, criou o Conselho Nacional de Educação, com a atribuição de firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior para todo o Brasil. Dessa data em diante, a União sempre exerceu a função normativa, consagrada nas Constituições e principais documentos legais, porém nunca de forma exclusiva (a não ser no período do Estado Novo), sendo, portanto, repartida com os Estados, o Distrito Federal e, depois de 1988, também com os Municípios.

A função supletiva da União é anunciada, pela primeira vez, em 1925 (Reforma Rocha Vaz) e confirmada na Constituição de 1934 e nas Cartas Magnas posteriores. Inicialmente, a suplementação implicava em prestar ajuda financeira, mas, a partir da Constituição de 1934, implicou também a prestação de ajuda técnica.

A função redistributiva da União é recente, instituída pela Emenda Constitucional nº 14/1996. Por meio dessa função, o poder central consegue interferir no destino das receitas dos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), para garantir mais igualdade no atendimento da educação pública brasileira. A função redistributiva se materializou principalmente por meio do Fundef/Fundeb, criando fundos estaduais, com a parte substancial dos recursos dos estados e dos municípios a serem redistribuídos para as administrações em função da quantidade de alunos atendidos. A União participa com recursos suplementares.

Além de organizar, manter e desenvolver as instituições oficiais de seu próprio sistema de ensino, e de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e instituições de educação superior privadas, a União, em colaboração com os demais entes, conduzirá a elaboração do Plano Nacional de Educação; definirá "competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum"; assegurará "processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e

superior" e do desempenho das instituições de educação superior (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 9º, I, IV, VI, VIII); e criará "diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 9º, IV-A, Incluído pela Lei nº 13.234, 29/12/2015)".

No horizonte do pacto federativo, cabem aos Estados "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 10, I), além de "autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 10, IV). No Artigo 17, a LDB, circunscreve as instituições que pertencem ao sistema estadual: as oficiais, mantidas pelo poder público estadual; as de educação superior mantidas pelo poder público municipal; as de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e demais órgãos estaduais que se ocupam da educação. Evidentemente que, nos municípios em que não há sistema de ensino próprio, integram o sistema estadual também as instituições de educação infantil, públicas e privadas.

Os Estados devem oferecer, prioritariamente, o ensino médio, mas, em todos os casos, assegurando o ensino fundamental (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 10, VI) e isto farão por meio de formas de colaboração com os municípios, buscando a repartição proporcional de responsabilidades, segundo os critérios da população atendida e dos recursos financeiros disponíveis. Os Estados podem, ainda, baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art.10, V) e "elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. III). Finalmente, cabe aos Estados "assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 10, VII, incluído pela Lei nº 10.709, 31/07/2003).

Os Municípios que constituíram seu próprio sistema de ensino²⁹, na qualidade de entes federados, têm a incumbência de "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos

²⁹ Lembre-se que os Municípios podem optar por permanecer pertencentes ao sistema estadual, conforme LDB, art. 11, parágrafo único.

educacionais da União e dos Estados" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 11, I). Devem também "autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 11, IV), ou seja, as escolas municipais de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e as instituições privadas de educação infantil (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 18). Os Municípios podem "baixar normas complementares para o seu sistema de ensino" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 11, III) e "oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino". Finalmente, os Municípios devem "exercer ação redistributiva em relação às suas escolas" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 11, II) e "assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art.11, VI, incluído pela Lei nº 10.709, 31/07/2003).

O Distrito Federal é um caso específico no cenário brasileiro, fazendo as vezes de Estado e de Município, por isso, a ele "aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios" (Lei nº 9.394, 20/12/1996, art. 10, parágrafo único).

Do que vimos, resta evidente que o marco legal brasileiro, inaugurado pela Constituição Cidadã, reafirma o federalismo já consagrado historicamente, ampliando, inclusive, seu alcance, principalmente, pela elevação dos Municípios ao status de ente federado³⁰. União, Estados, Distrito Federal e Municípios perfazem um conjunto de poderes articulados não apenas no sentido vertical, mas, principalmente, na dimensão horizontal, gozando de autonomia relativa e implementando políticas próprias e legislando de forma complementar.

No terreno da educação, formou-se uma complexa distribuição de competências que dizem respeito a limites territoriais e, principalmente, a responsabilidades específicas quanto à organização, manutenção, desenvolvimento, autorização, credenciamento, supervisão e avaliação de instituições educacionais, cursos e níveis de ensino. Cada ente tem, portanto, a faculdade de ter seus próprios estabelecimentos de ensino oficiais, de qualquer nível, embora,

³⁰ Não é pacífico o entendimento de que os Municípios sejam entes federados da mesma estatura que os Estados e o Distrito Federal, como mostra Carlos Jamil Cury no Parecer CNE/CEB nº 30/2000, mas não há dúvida de que recebem alto grau de autonomia na sua respectiva área de abrangência.

para cada tipo de ente federado, haja, claramente definida, a prioridade quanto ao nível a ser ofertado. Cada tipo de ente federado também tem responsabilidade sobre instituições da rede privada. As instituições da esfera privada têm uma vinculação original a um ente específico (as de educação infantil ao Município, as de ensino fundamental e médio ao Estado, as de educação superior à União), mas podem ter vínculos com outros sistemas, como por exemplo, uma instituição infantil, quando passa oferecer o ensino fundamental, esta parte do ensino se vincula ao sistema estadual. Outro exemplo: uma instituição de ensino médio, quando passa a oferecer educação superior, essa parte de suas atividades se vincula ao sistema federal de educação. Esse duplo vínculo - o de ordem institucional e o de ordem das atividades - se mostra também, num único caso, nas instituições públicas: as instituições de educação superior municipais têm todos os atos regulatórios (credenciamento, autorização, reconhecimento) submetidos ao sistema estadual.

Esse exemplo de estruturação complexa mostra como não se pode imaginar a possibilidade de construir um Sistema Nacional de Educação no pleno sentido do termo, mas apenas, como pautou a legislação, a constituição de um regime de colaboração entre os sistemas. Esse regime de colaboração veio sendo formatado, progressivamente, a partir da promulgação da Carta Magna. As iniciativas nessa direção são muitas e de diferentes envergaduras, de modo que, nas páginas a seguir, destacarei as mais importantes.

4.2 Órgãos com poder nacional

A nacionalização da educação, no sentido em que o regime de colaboração a pretende praticar, conta com um conjunto de instituições com poder geral, capazes de dirigir o processo segundo um rumo compartilhado e similar. As principais instituições com esse caráter são o Congresso Nacional, o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação.

4.2.1. O Congresso Nacional

Desde a Constituição de 1934, o poder legislativo nacional tem a atribuição de produzir a regulamentação geral da educação brasileira³¹. A Constituição de 1934 determinou:

³¹ A única exceção foi Constituição de 1937 que regeu o período do Estado Novo (1937-1945), cujo Parlamento Nacional, embora previsto na Constituição, não chegou a ser constituído, cabendo ao Executivo fixar

Art 5º - Compete privativamente à União: (...)

XIV - traçar as diretrizes da educação nacional.

Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

(...)

8) legislar sobre: (...)

e) todas as matérias de competência da União, constantes do art. 5º, ou dependentes de lei federal, por força da Constituição.

No mesmo caminho, foram as demais Constituições. A de 1988 deu ao Congresso Nacional a incumbência de "dispor sobre todas as matérias de competência da União" (CF, 05/10/1988, art.48), sendo uma das competências da União a de legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional" (CF 05/10/1988, art. 22, XXIV). Nos quase 30 anos que se seguiram à Promulgação da Carta Magna, o Congresso Nacional se debruçou inúmeras vezes sobre o tema da educação, aprovando matérias que dizem respeito a todos os sistemas educacionais do Brasil, promovendo a integração e a colaboração entre eles.

Nesse sentido, várias Emendas Constitucionais foram realizadas, entre elas: a EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério); a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e o piso salarial nacional para os profissionais da educação pública; e a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que acrescenta o parágrafo 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias acabando, progressivamente, com a Desvinculação das Receitas da União, a famosa DRU, incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal e dá nova redação aos incisos I e VII do artigo 208, estendendo a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos e ampliando a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica (material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde).

Na produção de leis educacionais, o Congresso Nacional, no período que se segue à Constituição de 1988, foi pródigo em quantidade e amplitude, nos obrigando, aqui, a mencionar apenas as mais relevantes e que se destinam a articular os vários sistemas de ensino presentes no Brasil, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Principais leis aprovadas pelo Congresso, após a CF de 1988

Lei nº 9.131, 24/11/1995	Cria o Conselho Nacional de Educação, formado por duas câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior
Lei nº 9.394, 20/12/1996	Institui as diretrizes e bases da educação nacional
Lei nº 9.424, 24/12/1996	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)
Lei nº 10.172, 09/01/2001	Aprova o Plano Nacional de Educação - 2001-2011
Lei nº 10.861, 14/04/2004	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)
Lei nº 11.494, 20/06/2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb
Lei nº 11.738, 16/07/2008	Regulamenta o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica
Lei nº 13.005, 25/06/2014	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) - 2014-2024
Lei nº 13.415, 16/02/2017	Altera as Leis nº 9.394, 20/12/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e nº 11.494, 20/06/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, 1º/05/1943, e o Decreto-Lei nº 236, 28.02/1967; revoga a Lei nº 11.161, 5/08/2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Considerando-se somente as leis que modificaram a LDB, o Congresso Nacional aprovou, até 16 de fevereiro de 2017 (Lei nº 13.415), um total de 40 leis.³² A primeira lei que altera a LDB é de 1997, de forma que temos uma média de 2,2 leis por ano, com alguns anos mais férteis: 4 leis em 2006, 6 leis em 2007, 5 leis em 2009 e 4 leis em 2015. Somadas a essas reformas da LDB, as demais leis educacionais, os decretos presidenciais, os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação, as portarias e outros instrumentos regimentais publicados pelo Ministério da Educação e seus órgãos, resta evidente que a União exerceu com sublinhada determinação a sua função normativa dada pela Constituição.

4.2.2 O Ministério da Educação

³² São as seguintes as leis que alteram a LDB: 9.475/1997, 10.287/2001, 10.328/2001, 10.639/2003, 10.709/2003, 11.114/2005, 11.183/2005, 11.274/2006, 11.301/2006, 11.330/2006, 11.331/2006, 11.525/2007, 11.632/2007, 11.645/2008, 11.684/2008, 11.700/2008, 11.741/2008, 11.769/2008, 11.788/2008, 12.013/2009, 12.014/2009, 12.056/2009, 12.061/2009, 12.090/2009, 12.287/2010, 12.416/2011, 12.472/2011, 12.603/2012, 12.608/2012, 12.796/2012, 12.960/2014, 13.006/2014, 13.010/2014, 13.168/2015, 13.174/2015, 13.184/2015, 13.234/2015, 13.278/2016.

O Decreto nº 19.402, de 14 de Novembro de 1930, criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública³³, conferindo-lhe o encargo pelo "estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar" (art. 2º). O Decreto nº 19.444, de 01 de dezembro de 1930, criou, dentro desse ministério, o Departamento Nacional de Ensino. Afinado com a política nacionalista do Governo Vargas, o poder central passou a definir ações cobrindo toda a educação brasileira, estabelecendo normas gerais e suplementando os cofres dos entes federados. Desde então, o Ministério da Educação manteve compromissos com a educação brasileira de todos os níveis, aprofundando-os depois da Constituição de 1988.

Como já referido, a Carta Magna priorizou o ensino fundamental, etapa obrigatória da educação escolar, denominando-o de direito público subjetivo. Na sequência, o Brasil participou da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, firmando o compromisso em realizar um plano decenal destinado a solucionar os problemas referentes à formação básica. O Ministério da Educação liderou um processo de discussões que derivou no "Plano decenal de educação para todos", concluído em 1993, com vigência prevista até 2003. Murílio de Avellar Hingel, Ministro de Estado da Educação e do Desporto, na apresentação do documento final, assim se manifestou:

O Plano Decenal foi concebido e elaborado para ser um instrumento- guia na luta pela recuperação da educação básica do País. Todavia, a sua efetivação depende de esforço integrado e compartilhado entre todas as esferas e agentes do processo educativo, ou seja, a União, os Estados e Municípios, as escolas, os professores e dirigentes escolares, as famílias e a sociedade civil. Torna-se cada vez mais importante que cada uma dessas instâncias e segmentos assumam compromissos públicos com a melhoria do ensino, fazendo da escola um centro de qualidade e cidadania, com professores e dirigentes devidamente valorizados, ajudando o País a edificar um eficiente sistema público de educação básica.

Nessa manifestação do Ministro transparece, com clareza, o entendimento de que a questão educacional brasileira deveria receber uma abordagem sistêmica, em regime de colaboração, articulando todos os sistemas de ensino e demais sujeitos, de alguma forma, implicados no assunto, como, aliás, já determinara a Constituição. Componentes

³³ Esse ministério passou por várias denominações ao longo do tempo. Em 1937 (Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937), passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde. Em 1953, com a criação do Ministério da Saúde, a pasta da educação passou a denominar-se Ministério da Educação e Cultura (Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953). Em 1985 (Decreto nº 91.144, de 14 de março de 1985), foi criado o Ministério da Cultura (MinC), ficando a pasta da educação denominada de Ministério da Educação, porém mantendo a consagrada sigla MEC. Em 1992, a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, nomeou o MEC de Ministério da Educação e do Desporto e, finalmente, em 2001 (Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001), volta a denominação Ministério da Educação (MEC).

institucionais, ações e programas de grande alcance serão estruturados, daí em diante, para congregar esforços e recursos em favor da educação.

A Estrutura organizacional do Ministério da Educação, em 1990, apresentava duas secretarias que tratavam da educação básica, quais sejam: (a) Secretaria Nacional de Educação Básica; e (b) Secretaria Nacional de Educação Tecnológica. Entre as atribuições da Secretaria Nacional de Educação Básica, apareciam: "prestar cooperação técnica e apoio financeiro aos Sistemas de Ensino na área da educação básica e da educação especial" e "criar mecanismos de articulação com as entidades, sistemas de ensino e setores sociais" (cf. Dec. nº 99.678, 08/11/1990, art. 7º, II e VI). Da mesma forma, das atribuições da Secretaria Nacional de Educação Tecnológica, figuravam: "promover e coordenar o ensino para formação profissional, mediante convênios de cooperação técnica e financeira com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" e "promover mecanismos de articulação e integração com as entidades e Sistemas de Ensino, bem assim com os demais setores sociais" (cf. Dec. nº 99.678, 08/11/1990, art. 12, II e IV).

Essa estrutura foi alterada em 1996, ano em que também se produziu a LDB e o Fundef e que as principais políticas nacionais focaram prioritariamente o ensino fundamental. Para a articulação com os demais sistemas de ensino, o MEC reestruturou suas secretarias, criando as:

- Secretaria de Educação Fundamental, com a atribuição, dentre outras, de "planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para o ensino fundamental, em todas as suas modalidades e formas, bem como fomentar a implementação das políticas por meio da cooperação técnica e financeira, visando garantir a equidade da oferta de ensino e a permanência do aluno na escola" (Dec. nº 1.917, 27/05/1996, art. 8º, I);
- Secretaria de Educação Média e Tecnológica, com a atribuição, dentre outras, de: "apoiar o desenvolvimento dos sistemas de ensino da educação média e tecnológica, nos diferentes níveis de governo, mediante apoio técnico e financeiro" (Dec. nº 1.917, 27/05/1996, art. 12, II);

- Secretaria de Política Educacional, com a atribuição, dentre outras, de "apoiar iniciativas dos governos estaduais, municipais e do setor privado voltadas ao atendimento dos objetivos da política educacional" (Dec. nº 1.917, 27/05/1996, art. 19, III);
- Secretaria de Avaliação e Informação Educacional, com as atribuições, dentre outras, de "subsidiar a formulação de políticas e o monitoramento do sistema de ensino" (...) e "realizar diagnósticos baseados em pesquisas, avaliações e estatísticas educacionais, objetivando a proposição de ações para a melhoria do sistema educacional" (Dec. nº 1.917, 27/05/1996, art. 22, II e III);
- Secretaria de Educação Especial, com a atribuição, dentre outras, de "apoiar, técnica e financeiramente, os sistemas de ensino de educação especial" (Dec. nº 1.917, 27/05/1996, art. 26, II); e
- Secretaria de Educação à Distância, com a atribuição, dentre outras, de "articular-se com os demais órgãos do Ministério, as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação à distância" (Dec. nº 1.917, 27/05/1996, art. 27, II).

Em 2001, o MEC criou mais uma secretaria denominada Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, com atribuições, dentre outras, de "planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação" e "articular-se com os Municípios e o Distrito Federal, de modo a estimular a adesão daqueles entes ao programa nacional" (Dec. nº 3.772, 14/03/2001, art. 23, I e II).

Em 2003, novamente, a estrutura das secretarias do MEC recebeu alterações, por meio do Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003, que mostra a implementação de políticas mais abrangentes em relação à educação básica. A Secretaria de Educação Fundamental passou a denominar-se Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. Além disso, foram criadas duas novas secretarias: a Secretaria de Inclusão Educacional, substituindo a Secretaria do Programa Nacional do Bolsa Escola, e a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo. A primeira teve, entre suas atribuições, as de "planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação de políticas voltadas para a

inclusão educacional em consonância com os diversos programas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal de transferência de renda" e "promover o fortalecimento e a integração política dos órgãos e entidades vinculadas à educação a nível federal, estadual, municipal e do Distrito Federal" (Dec. nº 4.791, 22/07/2003, art. 24, I e V).

Em 2004, por meio do Decreto nº 5.159 de 28 de julho de 2004, o MEC fez uma reformulação profunda na sua estrutura organizacional, a que, com poucas alterações, permanece até hoje. Para a articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, no desenvolvimento da educação básica, criou as:

- Secretaria da Educação Básica, com a finalidade, entre outras, de "propor e fomentar a implementação das políticas, por meio da cooperação técnica e financeira, junto às unidades da federação, em regime de colaboração e gestão democrática, para garantir a igualdade de condições de oferta de ensino e a permanência do aluno na escola" (Dec. nº 5.159, 28/07/2004, art. 8º, II).
- A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, com as atribuições, dentre outras de "apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica dos sistemas de ensino, nos diferentes níveis de governo" e "estabelecer mecanismos de articulação e integração com os sistemas de ensino, os setores produtivos e demais agentes sociais no que diz respeito à demanda quantitativa e qualitativa de profissionais, no âmbito da educação profissional e tecnológica" (Dec. nº 5.159, 28/07/2004, art. 14, X e XI).
- A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, com atribuições, entre outras, de: "planejar, orientar, coordenar, fomentar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a formulação e a implementação de políticas voltadas para a alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação ambiental, educação do campo e educação em áreas remanescentes de quilombos", "articular-se com os sistemas de ensino e comunidades indígenas na oferta de educação escolar específica e intercultural (...)", "apoiar os sistemas de ensino na implementação das Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo" e "propor e coordenar ações de cooperação técnica com os diversos sistemas de ensino, visando o efetivo desenvolvimento das ações de alfabetização e educação de jovens e adultos e de inclusão sócio-educacionais" (Dec. nº 5.159, 28/07/2004, art. 29, I, VI, VII e X).

- Secretaria de Educação Especial e a Secretaria de Educação a Distância mantiveram o perfil semelhante à organização anterior.

Em 2011, por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, o MEC criou uma secretaria específica para tratar da articulação entre os Estados, Distrito Federal e Municípios: a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, com as seguintes atribuições:

I- estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação;

II- assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional;

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 - 2011/2020³⁴, bem como de seus Planos de Educação;

IV- acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos Planos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de acordo com o estabelecido no PNE;

V- estimular e apoiar os sistemas de ensino 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, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração, e as relações democráticas de trabalho (Dec. nº 7.480, 16/05/2011, art. 31).

A Secretaria da Educação Superior não foi mencionada nos parágrafos anteriores porque este estudo optou por abordar apenas o vasto campo da educação básica, centro de

³⁴ Como o Plano Nacional de Educação só foi aprovado em 2014, sua abrangência temporal é de 2014 a 2024.

todas as atenções quando se trata do regime de colaboração entre os entes federados. O mesmo se pode dizer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

O MEC conta também com órgãos vinculados que atuam fortemente com a educação básica e, portanto, com os demais sistemas: o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), especializado no fomento, o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), especializado em avaliação e informações estatísticas e a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), especializada com a pós-graduação, mas, a partir da criação da Diretoria da Educação Básica, em 2007, também com programas voltados à educação básica e integrando os vários sistemas, como diz a própria Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007: "No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério (...)" (Lei nº 11.502, 11/07/2007, art. 1º, § 2º).

4.2.3 Conselho Nacional de Educação

O atual Conselho Nacional de Educação foi criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995³⁵, substituindo o Conselho Federal de Educação, instituído pela LDB de 1961 (Lei nº 4.024, 20/12/1961, art.8º), que, por sua vez, substituiu o primeiro Conselho Nacional de Educação do Brasil, criado por Getúlio Vargas, em 1931 (Dec. nº 19.850, 11/04/1931). A Lei nº 9.131/1995 deu ao Conselho Nacional de Educação "atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional" (Lei nº 9.131, 24/11/1995, art. 1º que altera o art.7º da Lei nº 4.024, 20/12/1961). Entre as competências do CNE, estão as de "subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação"; "assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades"; e "manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal" (Lei nº 9.131, 24/11/1995, art.1º que altera o art.7º da Lei nº 4.024, 20/12/1961, parágrafo 1º, a, c, e).

³⁵ Trata-se de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 1.159, de 26 de outubro de 1995.

O Conselho Nacional de Educação está dividido em duas câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior. Para a composição da primeira câmara são, necessariamente, consideradas as “indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal” (Lei nº 9.131, 24/11/1995, art.1º que altera o art.7º da Lei nº 4.024, 20/12/1961, parágrafo 2º).

São atribuições da Câmara de Educação Básica:

a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução; b) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionados na alínea anterior; c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto; d) colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica; f) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação; g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica (Lei nº 9.131, 24/11/1995, art.1º que altera o art.9º da Lei nº 4.024, 20/12/1961, parágrafo 1º, a-g).

A Câmara de Educação Básica, de 1996 a 2016, expediu um total de 513 pareceres, uma média de 24,4 por ano, tratando de questões referentes à educação básica, exercendo, portanto, a função normativa da União sobre a educação nacional. Essa função normativa é ainda mais efetiva nas resoluções que a mesma câmara produziu: 55 resoluções de 1997 a 2016, descontados os anos de 2000, 2007 e 2015 para os quais não há dados na página do Conselho Nacional de Educação. Essas resoluções, entre tantas outras matérias, instituem habilitações profissionais para cursos técnicos de nível médio, fixam diretrizes curriculares para os diversos graus e modalidades da educação básica, regulamentam estágios, normatizam a documentação escolar, disciplinam a ampliação do ensino fundamental e da faixa etária submetida à obrigatoriedade de frequência à escola.

O Conselho Pleno do CNE também tratou de assuntos relativos à educação básica e aos diferentes sistemas de ensino, por meio de vários pareceres e resoluções publicados no período de 1996 a 2016. O Conselho Pleno, nesse tempo, expediu 487 pareceres e 16 resoluções. Das 16 resoluções, pelo menos 10 tratam de temas relacionados à educação básica, como formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino

médio e da educação profissional técnica, diretrizes curriculares para formação de professores e para a educação das relações étnico-raciais, direitos humanos, meio ambiente, etc.³⁶

4.3. Padrões Nacionais na Educação

Este subcapítulo mostra como a União, em regime de colaboração, estabeleceu padrões educacionais nacionais, válidos para todos os sistemas de ensino. Estão entre esses padrões, elementos de ordem econômica como o piso salarial nacional do magistério, a redistribuição dos recursos do Fundef/Fundeb e recursos do salário educação. Também há elementos de ordem pedagógica como parâmetros e diretrizes curriculares, avaliação e base curricular comum nacional.

4.3.1 O financiamento da educação

Um dos aspectos mais decisivos, em termos econômicos, que denota a regência do poder central sobre o conjunto dos sistemas educacionais foi a consagração constitucional de percentuais mínimos da receita com os impostos que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1934, quando restou consignado que a União aplicaria 10%, os Estados e o Distrito Federal: 20% e os Municípios: 10%. A Constituição de 1946 manteve os mesmos percentuais para a União, os Estados e o Distrito Federal, mas ampliou o percentual dos Municípios para 20%. A LDB de 1961, por sua vez, ampliou o percentual da União para 12%, mantendo os percentuais dos Estados, Distrito Federal e Municípios em 20%. A Constituição de 1967 aboliu os percentuais mínimos da receita dos impostos para a educação, fato parcialmente corrigido pela Emenda Constitucional de 1969, que voltou a exigir 20% apenas para os Municípios.

Foi um retrocesso porque, se mantidos os percentuais - no contexto do significativo crescimento econômico do Brasil, chamado pela propaganda do regime de "milagre brasileiro"-, o país poderia ter alcançado um patamar realmente promissor no que se refere à educação. Calmon fez o registro dos percentuais aplicados em educação pelo governo central, de 1969 a 1975, revelando uma realidade catastrófica. Os percentuais apurados foram: 1969:

³⁶ As informações sobre o trabalho do Conselho Nacional de Educação, seus pareceres, suas resoluções e demais atos do órgão podem ser examinados no site: [HTTP:// portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativas-sumulas- pareceres-e-resolucoes](http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativas-sumulas- pareceres-e-resolucoes). Acesso em: set/2017

8,69%; 1970: 7,33%, 1971: 6,78%; 1972: 5,62%; 1974: 4,95%; e 1975: 4,31% (CALMON, 1996, p. 15). Caso os 12% estabelecidos pela LDB de 1961 tivessem sido aplicados em educação, o impacto no período teria sido altamente significativo, universalizando, por exemplo, o ensino obrigatório e, com isso, estancando a dinâmica que persistiu condenando milhões de brasileiros ao analfabetismo absoluto. O Brasil poderia ter investido na formação científica e tecnológica de nível médio e superior e, desse modo, teria participado ativamente da revolução tecnológica que se operou no mundo a partir da década de 1980.

Motivado por essas constatações, João Calmon, na qualidade de senador, apresentou projeto de Emenda Constitucional, fixando percentuais mínimos a serem aplicados na educação. Teve sucesso apenas em 1983, quando a Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro, estabeleceu que a União aplicaria nunca menos de 13%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição Cidadã, seguiu na mesma rota, mantendo os mesmos percentuais para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas ampliando o percentual da União para 18%.

A disparidade tributária entre os entes federados apresentou-se como um limitador para os dispositivos constitucionais. Destinar 25% das receitas com impostos poderia ser suficiente para determinados Estados e, de modo especial, para determinados Municípios, cujas receitas eram vultosas, mas para os Estados e Municípios deprimidos economicamente esse percentual se mostrava incapaz de atender às demandas educacionais. Era preciso criar mecanismos que permitissem uma equalização das possibilidades de atendimento. A Emenda Constitucional nº 14/1996 alterou o parágrafo primeiro do Artigo 211 da Constituição, introduzindo um conceito novo no ordenamento jurídico: a função redistributiva da união, já mencionada parágrafos acima. Essa função permitiu ao poder central estabelecer regras que direcionassem parte dos recursos educacionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios para atingir os grandes objetivos nacionais. A par dessa interferência nos recursos dos entes federados, a União incrementou a função supletiva, destinando vultosos recursos à educação básica, de maneira particular, por meio da complementação aos fundos locais que não atingissem o valor por aluno definido nacionalmente.

Esses fundos estaduais e do Distrito Federal foram criados por essa mesma Emenda Constitucional (nº 14/1996), alterando de modo particular o art. 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias. Essa EC determinou a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, conhecido simplesmente como Fundef. Esses fundos foram regulamentados pela Lei nº 9.424/1996.

Os fundos foram compostos por 15% das seguintes receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios: ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e de Comunicação, cf. art. 152, inciso II e art. 158, inciso IV da Constituição Federal), e de parte do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do FPE (Fundo de Participação dos Estados), itens que dizem respeito ao imposto de Renda e IPI (cf. art. 159, inciso I, alíneas "a" e "b" e inciso II, da Constituição Federal). O montante desses recursos seriam redistribuídos para o respectivo Estado e seus Municípios conforme o número de alunos atendidos nas escolas públicas de ensino fundamental, de acordo com o valor-aluno estabelecido, anualmente, pelo Ministério da Educação. O valor aluno-ano, no primeiro ano de vigência do Fundef, foi de R\$ 300,00. O quantitativo dos alunos do ensino fundamental, definido como parâmetro para redistribuição dos recursos, era referente ao ano anterior, de acordo com os registros do Censo Escolar, conduzido pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

A legislação estabeleceu também que o Fundef teria a duração de dez anos; que, ao menos, 60% dos recursos de cada fundo deveriam ser destinados à remuneração de professores do ensino fundamental em efetivo exercício; que a União complementaria os fundos que apresentassem insuficiência de recursos para atingir o valor aluno estabelecido pelo MEC; e que a aplicação dos recursos seria fiscalizada pelas respectivas Secretarias de Educação, pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério da Educação.

Antes de terminar o período de vigência do Fundef, em 2006, nova Emenda Constitucional foi promulgada (EC nº 53/2006), com o objetivo de ampliar o prazo de vigência dos fundos para mais 14 anos e para dar ao projeto nova configuração, ampliando sua abrangência e aprofundando suas premissas. O próprio nome mudou, passando a se chamar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. A arquitetura central do modelo foi mantida mas ampliou-se a abrangência para contemplar toda a educação básica, independente de fase, nível,

modalidade ou tipo de escola. Apenas as eventuais ofertas de ensino a distância não foram contempladas.

Por certo, ao ampliar a abrangência do Fundeb em relação ao Fundef, era preciso ampliar também os recursos. O Fundeb passou a ser composto por 20% de uma gama maior de impostos e transferências da União, referidos no art. 60, II dos ADCT: “recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal”. A complementação da União também foi expandida, devendo ser de, no mínimo, 2 bilhões de reais, em 2007; 3 bilhões, em 2008; 4,5 bilhões, em 2009; e o equivalente a 10% do total dos fundos a partir de 2010. Essa complementação se destina aos fundos com recursos insuficientes para garantir o valor aluno-ano, no âmbito de cada Estado. A redistribuição desses recursos se dá “proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal” (ADCT, art. 60, II), ou seja: para o Estado, os alunos do ensino fundamental e médio; para os Municípios, os alunos da educação infantil e ensino fundamental; e, para o Distrito Federal, todos os alunos da educação básica presencial.

O Fundeb, a exemplo de seu antecessor, o Fundef, destina, no mínimo, 60% dos recursos de cada fundo à remuneração de profissionais da educação básica em efetivo exercício (cf. ADCT, 60, XII).

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, estabelece no art. 10 que a distribuição dos recursos dos Fundos levará em conta as diferenças entre etapas, níveis, modalidades e tipos de escola. No art. 36, propôs os seguintes fatores de ponderação, ficando os anos iniciais do ensino fundamental urbano como valor referência (fator 1,00). No quadro a seguir se pode ver a relação dos fatores iniciais, definidos em 2007, e os fatores atualizados para 2016.

Quadro 2: Fatores de ponderação para a distribuição dos recursos do Fundeb - 2007 e 2016

ITEM	ETAPA/MODALIDADE/TIPO DE ESCOLA	2007	2016
I	Creche pública em tempo integral	1,10	1,30
II	Creche pública em tempo parcial	0,80	1,00
III	Creche conveniada em tempo integral	0,95	1,10
IV	Creche conveniada em tempo parcial	0,80	0,80

V	Pré-Escola em tempo integral	1,15	1,30
VI	Pré-Escola em tempo parcial	0,90	1,00
VII	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00
VIII	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05	1,15
IX	Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10
X	Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15	1,20
XI	Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,30
XII	Ensino médio urbano	1,20	1,25
XIII	Ensino médio no campo	1,25	1,30
XIV	Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30
XV	Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30
XVI	Educação especial	1,20	1,20;
XVII	Educação indígena e quilombola	1,20	1,20
XVII	Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,80
XIX	Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	0,70	1,20

Fonte: Lei nº 11.494/2007 em: <https://undime.org.br/noticia/31-07-2015-15-35-aprovados-os-fatores-de-ponderacao-do-fundeb-para-2016>

Os valores referência estabelecidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instituída pela Lei nº 11.494/2007 (Arts. 12-14), para os anos de 2007 a 2017, foram os seguintes:

Quadro 3: Valores de referência para anos iniciais do ensino fundamental urbano - Fundeb 2007-2017

ANO	VALOR	ANO	VALOR
2007	946,29	2013	2.243,71
2008	1.172,85	2014	2.285,57
2009	1.350,09	1015	2.576,36
2010	1.414,85	2016	2.739,77
2011	1.722,05	2017	2.875,03
2012	2.096,68	Fonte: MEC	

Considerando-se o valor por aluno-ano de R\$ 300,00 aplicado em 1997, primeiro ano de vigência do Fundef, e o valor referência de 2017, pode-se contatar um aumento de 858%, o que, ao lado de outros indicadores, confirma, com clareza, a significativa atenção que a educação básica recebeu ao longo do período. Tomando-se apenas o período do Fundeb (2007-2017), o crescimento foi igualmente significativo, 204%. Observe-se que, segundo a tabela de fatores de 2017, apenas dois segmentos recebem abaixo do valor referência. A maioria deles recebe um valor maior. Por exemplo, os segmentos estudantis que recebem o valor referência, ajustado pelo fator máximo (1,3), têm, em 2017, um valor aluno-ano de R\$ 3.737,54 (três mil, setecentos e trinta e sete reais e cinquenta e quatro centavos).

Apenas para fins de ilustração, em 2015, o Fundeb distribuiu, no Brasil, um total de R\$ 134.295.681.703,68 (centro e trinta e quatro bilhões, duzentos e noventa e cinco milhões, seiscentos e oitenta e um mil, setecentos e três reais e sessenta e oito centavos), destes R\$

13.287.697.947,39 (treze bilhões, duzentos e oitenta e sete milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e quarenta e sete reais e trinta e nove centavos) e foram referentes à complementação da União que foram destinados aos Estados do Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, unidades da federação cujos fundos não conseguem alcançar o valor aluno-aluno estabelecido para todo o Brasil.³⁷

Para o que interessa demonstrar nesta tese, importa ressaltar que a arquitetura do “sistema” Fundef/Fundeb foi estabelecida pela União e assumida por todos os entes federados, funcionando num regime de colaboração entre todos, para favorecer a equalização das oportunidades educacionais em todo o território nacional.

A equalização das oportunidades educacionais teve, pelo menos, mais dois componentes econômicos altamente significativos: (1) o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e (2) o salário-educação. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, conhecida como Lei do Piso, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão definir o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais, num patamar inferior ao piso nacionalmente estabelecido, referente à formação de nível médio. O valor inicial consignado na lei, para 2008, foi de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais), devendo ser atualizado a cada ano nos percentuais do crescimento do valor/aluno do Fundeb. Incorporando os sucessivos reajustes, esse valor chegou a R\$ 2.298,80 (dois mil, duzentos e noventa e oito reais e oitenta centavos), em 2017, um crescimento de 141,98%, no período. Essa lei também determina que a União complementar os recursos do ente federado que não dispuser do montante necessário para atingir o piso exigido e o auxiliará tecnicamente no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

O salário-educação por ser uma contribuição social e não um imposto não integra os percentuais mínimos que a Constituição consagrou à manutenção e desenvolvimento do ensino. Por esse motivo, a Constituição definiu o salário- educação como fonte adicional de financiamento da educação básica (CF, art. 212, § 5º). Essa contribuição social é bem anterior à Constituição de 1988, tendo sido criada pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e

³⁷ Cf. Distribuição do Fundeb por Estado 2015, in: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/972>. Acesso em: set/2017.

disciplinada pelo Decreto nº 55.551, de 12 de Janeiro de 1965, tendo recebido algumas modificações nos anos subsequentes. Depois de incorporado na Constituição de 1988, como já referido, o salário-educação foi regulamentado, na sua forma atual, pelo Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.

Trata-se de um valor recolhido das empresas em geral à razão 2,5% sobre o total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados. Esse recurso é recolhido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e repassado ao FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) que o destina à educação básica da seguinte forma: 60% do total dos recursos, a chamada quota estadual e municipal, são creditados “mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.” (Dec. nº 6.003/2006, art. 9º, II). Essa redistribuição será “proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.” (Dec. nº 6.003/2006, art. 9º, § 2º).

Os demais 40% dos recursos do salário-educação são administrado pelo FNDE para financiar “programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras.” (Dec. nº 6.003/2006, art. 9º, I e § 4º).

O salário-educação constitui um montante significativo de recursos. Em 2015, de acordo com dados do FNDE, foram recolhidos, a esse título, R\$ 19.279.153.887,00 (dezenove bilhões, duzentos e setenta e nove milhões, cento e cinquenta e três mil, oitocentos e oitenta e sete reais). Desses, R\$ 11.450.351.806,49 (onze bilhões, quatrocentos e cinquenta milhões, trezentos e cinquenta e um mil, oitocentos e seis reais e quarenta e nove centavos) foram repassados automaticamente aos Estados Distrito Federal e Municípios - R\$ 5.346.854.180,89 (cinco bilhões, trezentos e quarenta e seis milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil, cento e oitenta reais e oitenta e nove centavos), aos Estados e Distrito Federal; e R\$ 6.103.497.625,60 (seis bilhões, cento e três milhões, quatrocentos e noventa e sete mil, seiscentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos), aos Municípios. Os valores restantes foram distribuídos pelo FNDE, por meio de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica e superação das desigualdades locais e regionais.

Somados os recursos do Fundeb e do salário-educação, foram mais de 150 bilhões de reais que, em 2015, integraram a grande ação articulada entre os entes federados no desenvolvimento e manutenção da educação básica. Trata-se do indicador mais efetivo e evidente da existência de um sistema nacional de educação surgido de um regime de colaboração entre os entes federados, sob a regência incontestada da União.

4.3.2 Bases Nacionais do Currículo Escolar

Em relação ao currículo escolar, se pode observar uma descentralização progressiva na história da educação brasileira. As reformas do ensino dos anos 1930 e 1940 traziam bem especificado o currículo que deveria ser trabalhado nas escolas. Foi assim com organização do ensino secundário, feita pelo Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, e com a lei orgânica do ensino secundário, feita pelo Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942. Foi assim também com a lei orgânica do ensino primário (Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946) e com as demais leis orgânicas do ensino profissional.

A LDB de 1961 (Lei nº 4.024), expressando um momento federalista, fez exigências mínimas para o currículo. Em relação ao ensino primário, estabeleceu apenas os fins gerais a serem obedecidos e em que língua o ensino devia ser ministrado, no caso, a língua nacional. Em relação ao secundário, disse que, em cada ciclo (ginasial e colegial), haveria disciplinas e práticas educativas, obrigatórias e optativas, e, em seguida, atribuiu ao Conselho Federal de Educação a indicação, para todos os sistemas de ensino médio, de até cinco disciplinas obrigatórias, deixando para os sistemas a definição do restante das disciplinas obrigatórias e optativas (art. 35, § 1º).

A Lei nº 5.692 de 1971 andou na mesma direção da LDB de 1961, estabelecendo para os ensinos de 1º e 2º graus um núcleo comum, obrigatório em âmbito nacional, e uma parte diversificada para atender às peculiaridades locais, aos planos dos estabelecimentos de ensino e às diferenças individuais dos alunos. As matérias do núcleo comum seriam definidas pelo Conselho Federal de Educação. A parte diversificada seria escolhida por cada estabelecimentos de ensino, mediante uma relação de matérias fixada pelo respectivo Conselho Estadual de Educação. O estabelecimento de ensino poderia, ainda, escolher outras matérias, diferentes das fixadas pelo respectivo Conselho de Educação, entretanto, deveriam ser submetidas à aprovação deste. Para o ensino de 2º grau, o Conselho Federal de Educação fixou, além do núcleo comum,

o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins (cf. art. 4º).

A Lei nº 5.692 de 1971 criou também a obrigatoriedade da Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1º e 2º graus. Ensino Religioso, por sua vez, teve lugar nos horários normais das escolas, mas de matrícula facultativa (cf. art. 7º). A Lei, ainda, fez indicações de como organizar as séries escolares, a sequenciação dos conteúdos e as turmas dos alunos.

Como já foi mencionado neste estudo, a Constituição Cidadã reafirmou e ampliou o federalismo na estrutura organizacional da educação. A legislação e as normas nacionais que se seguiram à Constituição estabeleceram apenas parâmetros gerais para educação nacional, como por exemplo, número de dias letivos no ano, número de horas de aulas anuais, duração em anos de cada fase da educação básica. Os sistemas estaduais, distrital e municipais de educação ficaram com bastante liberdade e responsabilidade sobre a organização escolar e curricular. Por exemplo, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a conhecida LDB, diz, no art. 23:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.=

Com essa gama de possibilidade na organização do período formativo, necessariamente, deveria ficar para a base da estrutura da educação brasileira, a responsabilidade principal na organização do(s) currículo(s). Sobre isso, diz a LDB, no Artigo 26:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

A definição dessa “base nacional comum” constitui um dos problemas mais difíceis de serem equacionados no cenário educacional brasileiro. O Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação viveram momentos de conflito a respeito da competência para dirigir esse processo e a respeito do significado da base comum curricular³⁸. O Ministério da Educação saiu na frente, com a construção dos Parâmetros Curriculares Nacionais; em

³⁸ Para maiores informações sobre essa polêmica, consultar BONAMINO e MARTÍNEZ, 2002, p. 368-385.

seguida, o Conselho Nacional da Educação começou a trabalhar nas Diretrizes Curriculares Nacionais.

Sob os referenciais da Constituição (1988) e do Plano Decenal de Educação (1993), entre 1995 e 1996, a Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação reuniu um conjunto de consultores especialistas e, depois, liderou um debate nacional para definir os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Em 1996, a primeira versão dos Parâmetros Curriculares Nacionais foi encaminhada ao Conselho Nacional de Educação. Em 1997, a versão completa desses parâmetros foi publicada e distribuída no Brasil inteiro. Tratava-se de uma coleção de dez volumes, conforme o quadro a seguir:

Quadro 4: Parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental - 1997

Volume 01 - Introdução aos PCNs	Volume 07 - Educação Física
Volume 02 - Língua Portuguesa	Volume 08.1 - Temas Transversais - Apresentação
Volume 03 - Matemática	Volume 08.2 - Temas Transversais - Ética
Volume 04 - Ciências Naturais	Volume 09.1 - Meio Ambiente
Volume 05.1 - História e Geografia	Volume 09.2 - Saúde
Volume 05.2 - História e Geografia	Volume 10.1 - Pluralidade Cultural
Volume 06 - Arte	Volume 10.2 - Orientação Sexual

O termo parâmetros curriculares já indica que se trata de orientações gerais e não de um currículo propriamente dito, pois este deveria fazer parte do projeto educacional dos entes federados, das escolas e dos professores.

Por sua natureza aberta, configuram uma proposta flexível, a ser concretizada nas decisões regionais e locais sobre currículos e sobre programas de transformação da realidade educacional compreendidos pelas autoridades governamentais, pelas escolas e pelos professores. Não configuram, portanto, um modelo curricular homogêneo e impositivo, que se sobreporia à competência político-executiva dos Estados e Municípios, à diversidade sociocultural das diferentes regiões do País ou à autonomia de professores e equipes pedagógicas (MEC/SEF, 1997, p. 13).

Laborando na mesma sistemática, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Média e Tecnológica publicou, em 2000, os Parâmetros Nacionais Curriculares do ensino médio. Esses parâmetros se dividem em quatro partes:

Quadro 5: Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio - 2000

Parte I - Bases Legais
Parte II - Linguagens, Códigos e suas Tecnologias
Parte III - Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias
Parte IV - Ciências Humanas e suas Tecnologias

Os parâmetros representavam, de fato, uma proposta flexível, mas avançava bastante na caracterização de conteúdos e métodos, coisa que o Conselho Nacional de Educação não estava disposto a ratificar. Trazendo para si a competência de deliberar sobre as diretrizes curriculares (cf. Lei nº 9.131/1995, 9º, § 1º, alínea C), o CNE acabou reafirmando a importância da proposta pedagógica da escola e declarando o caráter não-obrigatório dos PCNs (cf. Parecer CEB nº 04/1998). É muito explícita a perspectiva flexível e federalista do CNE, como afirmam BONAMINO e MARTÍNEZ (2002, p. 374):

Nos documentos citados, o federalismo constitui uma dimensão significativa. Esta perspectiva está presente no reconhecimento do CNE da competência da Câmara de Educação Básica para exercer função deliberativa sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais, mas reservando para os entes federativos e para as escolas as tarefas de plenificação e implementação curriculares. Complementarmente, o federalismo colaborativo consagrado na CF faz-se presente quando o CNE assume que suas funções normativas e de supervisão se apóiam na descentralização, na articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios e na flexibilidade teórico/metodológica das ações pedagógicas, considerando estas dimensões como sinônimo de responsabilidades compartilhadas em todos os níveis.

Não satisfeito com os Parâmetros Curriculares Nacionais, elaborados pela Secretária de Ensino Fundamental e pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC, o CNE tratou de publicar as Diretrizes Curriculares Nacionais. As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental foram publicadas pela Resolução nº 2, de 7 de abril de 1998, da Câmara de Educação Básica, redigida com base no Parecer CEB nº 04, de 29 de janeiro de 1998, dessa mesma Câmara. As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio foram publicadas pela Resolução nº 3, de 26 de junho de 1998, da Câmara de Educação Básica do CNE, feita com base no Parecer CEB nº 15, de 01 de junho de 1998, dessa mesma Câmara.

Depois dessa tarefa, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional, adiou por uma década o assunto de diretrizes para a educação básica, não considerando para esse intervalo a Res./CEB nº 1, 17/06/2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. De 2008 a 2012, houve uma grande safra de diretrizes curriculares tópicas e as novas diretrizes curriculares nacionais gerais para a educação básica (Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010). O quadro a seguir mostra o trabalho da CEB/CNE e do CP/CNE no assunto diretrizes nacionais.

Quadro 6: Resoluções do CNE (CP e CEB) sobre diretrizes curriculares nacionais

Res./CEB nº 2,28/04/2008	Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo
Res./CEB nº 4, 02/10/2009	Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial
Res./CEB nº 5, 17/12/2009	Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
Res./CEB nº 2, 19/05/2010	Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais
Res./CEB nº 4, 13/07/2010	Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica
Res./CEB nº 7, 14/12/2010	Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos
Res./CEB nº 2, 30/01/2012	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
Res./CEB nº 3, 16/05/2012	Define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância
Res./CP nº 1, 30/05/2012	Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos
Res./CP nº 2, 15/06/2012	Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental
Res./CEB nº 5, 22/06/2012	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica
Res./CEB nº 6, 20/09/2012	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.
Res./CEB nº 8, 20/11/2012	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica

No mesmo parágrafo em que o Parecer CEB nº 04/1998 nega o caráter obrigatório aos Parâmetros Curriculares Nacionais, elaborados pelo MEC, ele afirma: “De todo modo, cabe à União, através do próprio MEC, o estabelecimento de conteúdos mínimos para a chamada Base Nacional Comum (LDB, art. 9º)”. O Ministério da Educação demorou a colocar esse assunto em discussão, embora o tema participasse das discussões acadêmicas e de movimentos educacionais Brasil afora. A Conae 2009-2010, por exemplo, reivindicou o chamado “Referencial Curricular Nacional”. A Conae 2013-2014, por sua vez, retomou o tema e o denominou de Base Nacional Comum. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, pôs o tema na ordem do dia. A Meta 2, Estratégia 2.1 e 2.2, do PNE estipulou o prazo de dois anos para que o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, elaborasse e encaminhasse ao Conselho Nacional de Educação precedida de consulta pública nacional, a proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental, configurando a base nacional comum curricular do ensino fundamental. O mesmo foi decidido em relação ao Ensino Médio, na Meta 3, Estratégias 3.2 e 3.3.

Por meio da Portaria MEC nº 592, de 17 de junho de 2015, o Ministro Renato Janine Ribeiro instituiu a Comissão de Especialistas para a elaboração de proposta da Base Nacional Comum Curricular. Essa Comissão foi composta por 116 membros, entre professores

universitário e da educação básica e especialistas ligados aos sistemas educacionais do país. Essa Comissão teve o prazo delimitado até final de fevereiro de 2016 para entregar a Proposta da Base Nacional Comum Curricular ao Conselho Nacional de Educação. A Secretaria da Educação Básica (SEB) do MEC teve sob sua responsabilidade a coordenação dos trabalhos e presidência da Comissão. O trabalho foi ágil e abrangente, de forma que, em março de 2016, após juntar 12 milhões de contribuições, a primeira versão do documento foi finalizada. Novas rodadas de negociações e discussões fez surgir, em junho de 2016, uma segunda versão da BNCC. Na sequência, foi elaborada uma terceira versão, separando as diretrizes do ensino médio que seriam apresentados posteriormente. Dessa forma, em abril de 2017, o MEC entregou a versão final da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), tratando da educação infantil e do ensino fundamental, ao Conselho Nacional de Educação.

Considerando que as Diretrizes Curriculares nacionais tiveram sempre em alta conta a flexibilidade e o respeito à iniciativa das escolas e dos sistemas estaduais, distrital e municipais de educação, a Base Nacional Comum Curricular será, por certo, mais diretiva e pretensiosa quanto a estabelecer padrões nacionais de conteúdos e métodos.

4.3.3. Avaliações em larga escala e livro didático

Enquanto as Diretrizes Curriculares e, em grande medida, os Parâmetros Curriculares se ocuparam com orientações gerais sobre os conteúdos escolares, os exames em larga escala e, de forma especial, os livros didáticos se encarregaram de dizer aos professores, às escolas e aos sistemas quais conteúdos deveriam ser privilegiados na atividade escolar. É certo que as avaliações em larga escala objetivam colher informações substanciais do desempenho escolar para direcionar as políticas públicas da educação. No entanto, seu impacto sobre os conteúdos escolares e, indiretamente, sobre os métodos de ensino resta evidente.

A maior parte dos exames aplicados no Brasil não cobrem todas as matérias que compõem os currículos escolares, atingindo duas áreas principais: língua e matemática, as mais robustas em termos de tempo escolar e mais representativas em termos de aprendizagem geral dos alunos.

A Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), aplicada a cada dois anos a uma amostra de estudantes do 5ºano/4ª série e 9ºano/8ª série do Ensino Fundamental e no 3º ano do

Ensino Médio, das redes públicas e privadas, colhe resultados sobre habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas). A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, também aplicada a cada dois anos, a todos os alunos do 5ºano/4ª série e 9ºano/8ªsérie do Ensino Fundamental (escolas com 20 alunos ou mais) mede, igualmente, habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas). Essa prova aplica também questionários socioeconômicos. A mesma abrangência temática tem a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Aplicada anualmente a todos os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das redes públicas de ensino, avalia os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização Matemática. Junto com esse exame, são aplicados questionários contextuais aos professores e gestores das escolas para aferir informações sobre as condições de infraestrutura, formação de professores, gestão da unidade escolar e organização do trabalho pedagógico. Finalmente, a Provinha Brasil começou, em 2008, aferindo o nível de alfabetização das crianças do segundo ano do ensino fundamental de todas as escolas públicas, mas, a partir de 2011, foi incorporada também prova de matemática. Esse exame é aplicado duas vezes ao ano (abril e novembro).

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), desenvolvido e coordenado internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do qual o Brasil participa como convidado, amplia a mirada sobre os conteúdos escolares. Consiste numa avaliação comparada e amostral que examina, a cada três anos, as competências dos alunos, de 15 anos de idade, com pelo menos 7 anos de escolaridade na educação básica, em Leitura, Matemática e Ciências, enfatizando a cada edição uma dessas áreas.

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) tem um perfil semelhante aos tradicionais exames vestibulares das universidades brasileiras no que concerne ao direcionamento dos conteúdos escolares da educação básica. Aplicado anualmente aos alunos concluintes do ensino médio, que a ele aderem de forma voluntária, aborda conhecimentos das quatro grandes áreas do conhecimento: Linguagens, códigos e suas tecnologias; Matemática e suas tecnologias; Ciências da Natureza e suas tecnologias; Ciências Humanas e suas tecnologias. Além de um conjunto grande de questões, o Enem também exige uma redação da parte dos candidatos.

A força das avaliações em larga escala aumentou muito a partir de 2007, com a elaboração, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. O Ideb é um índice que perfaz uma escala de zero a dez e deriva de dois indicadores: aprovação (progressão) e o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Esse índice permite a comparação entre municípios e entre as escolas públicas do país (municipais, estaduais e federais) e entre estas e as particulares. Essa medida permite que os meios de comunicação e organismos sociais de diversos matizes realizem os tão apreciados rankings escolares e outras tabulações comparativas, cujo poder de mobilização ou constrangimento não é desprezível.

Nenhuma ação se iguala ao livro didático quando se quer evidenciar o estabelecimento de padrões curriculares em âmbito nacional. Desde 1937, com a criação do Instituto Nacional do Livro (Dec.-Lei nº 93, 21/12/1937) e, mais especificamente, desde 1938, quando é instituída a Comissão Nacional do Livro Didático (Dec.-Lei nº 1.006, 30/12/38), a União investiu no livro didático e na sua distribuição em todo o território nacional. Em 1985, por meio do Dec. nº 91.542, de 19 de agosto de 1985, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), “com a finalidade de distribuir livros escolares aos estudantes matriculados nas escolas públicas de 1º Grau” (art. 1º). Os professores das escolas deveriam opinar sobre os livros a serem adquiridos e distribuídos pelo Ministério da Educação, garantindo, dessa forma, que fossem atendidas as peculiaridades regionais do País (cf. Art. 2º). O programa estabeleceu como requisito que os livros adotados fossem reutilizáveis (cf. art. 3º). A execução do Programa Nacional do Livro Didático ficou ao encargo do Ministério da Educação, através da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, que deveria atuar em articulação com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e com órgãos municipais de ensino, além de associações comunitárias (cf. art. 4º).

Dessa data em diante, um complexo sistema foi estruturado para viabilizar as candidaturas dos livros e outros materiais didáticos, sua análise por especialistas, a participação das escolas e secretarias estaduais, distrital e municipais da educação na escolha das obras, a contratação dessas obras, a logística de distribuição e a responsabilização pela guarda, utilização, manutenção e descarte do material didático. A maturidade do modelo, certamente, é dada pelo Dec. nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010, cujo conteúdo comprova a importância e a abrangência do PNLD para o Brasil.

Comprovam a importância e a abrangência do Programa para o país, de forma mais contundente do que o próprio Decreto, os dados constantes no sítio do FNDE³⁹, dos quais, apenas para exemplificar, destaco os que seguem:

2007 - O FNDE adquire 110,2 milhões de livros para reposição e complementação dos livros anteriormente distribuídos para os anos iniciais (sendo plena para 1ª série consumível) e distribuição integral para anos finais. Foram atendidos, no ano letivo de 2008, 31,1 milhões de alunos de 139,8 mil escolas públicas. Foram adquiridos, ainda, 18,2 milhões de livros para 7,1 milhões de alunos de 15,2 mil escolas públicas de ensino médio. Seguindo a meta progressiva de universalização do material para esse segmento, o atendimento é ampliado com a aquisição de livros de história e de química.

Houve ainda distribuição de dicionários trilingües de português, inglês e libras para alunos surdos das escolas de ensino fundamental e médio. Os alunos surdos de 1ª a 4ª série receberam ainda cartilha e livro de língua portuguesa em libras e em CD-Rom.

2009 – Houve aquisição de 114,8 milhões de livros didáticos para 36,6 milhões de alunos da educação básica pública, para utilização a partir de 2010, representando um investimento de R\$ 622,3 milhões. O maior volume de investimento foi direcionado às turmas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (distribuição integral) e do 6º ao 9º ano (reposição e complementação), com 103,6 milhões de obras distribuídas. Os estudantes de ensino médio receberam 11,2 milhões de exemplares, como complementação e reposição.

Ainda em 2009, foram investidos R\$18,8 milhões na compra de 2,8 milhões de obras do PNLA, direcionadas à alfabetização de jovens e adultos, para utilização no mesmo ano. Nesse ano, passaram a ser atendidos pelo Programa, além dos alunos das entidades parceiras do PBA, os alfabetizando jovens e adultos das redes públicas de ensino.

2010 – Em 2010, para utilização a partir de 2011, foram investidos R\$893 milhões na aquisição e na distribuição de 120 milhões livros para todo o ensino fundamental. Houve reposição e complementação para anos iniciais, sendo plena para alfabetização lingüística e alfabetização matemática de 1º e 2º anos, e distribuição integral para anos finais. Para esse segmento foram distribuídos livros de língua estrangeira pela primeira vez. Para o ensino médio, foram investidos R\$184 milhões para a aquisição e distribuição de 17 milhões de livros, para complementação e reposição da distribuição integral realizada em 2009.

Ainda em 2010, o atendimento à EJA foi ampliado, com a incorporação do PNLA ao PNLD EJA. Assim, passaram a ser atendidos os alunos de 1º ao 9º ano das escolas públicas e entidades parceiras do PBA. Nesse ano foram investidos R\$20 milhões na aquisição e distribuição de mais de 2 milhões de livros direcionados à alfabetização.⁴⁰

Comprovam esses números não apenas a estatura do PNLD, mas, sobretudo, o regime de colaboração estabelecido entre os órgãos públicos das várias esferas, os professores da educação básica e autores ou editores dos livros didáticos. Comprovam também que a “base nacional comum curricular”, sob outras nomenclaturas, está, há tempo, em vigência no Brasil.

³⁹ <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/historico>. Acesso em: set.2017.

⁴⁰ In: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/historico>. Acesso em: set.2017.

Olhados sob um ponto de vista integrado e global, os elementos que trouxemos para este capítulo, considerados também numa perspectiva histórica, apresentada no capítulo terceiro, apontam claramente para a existência de uma estrutura normativa, institucional e programática capaz de configurar, em estado avançado, um sistema nacional de educação, sob a roupagem de um regime de colaboração. Isso fica ainda mais claro se levarmos em conta o volume dos recursos financeiros envolvidos no processo e que são a grande força promotora das ações cooperativas que se desenvolvem entre os entes federados. Sem o dinheiro que vai da União para os Estados e Municípios, essa estrutura provavelmente não teria adquirido forma e, sem ele, certamente terá dificuldade de se manter.

É preciso pressupor que o federalismo, arraigado como está no solo brasileiro, eceita encolher-se em favor de um propósito nacionalista se, da parte do poder central, vierem recursos financeiros capazes de sustentar a cooperação, caso contrário, o espírito solidário vai por água abaixo. O processo crescente de criação de padrões nacionais para a educação tem relação direta com os recursos da União que complementaram, no passado, o Fundef e complementam, hoje, o Fundeb e o Piso Salarial Nacional. Tem relação direta também com a distribuição dos recursos do Salário-Educação, do Mais Educação, da Merenda Escolar, do Transporte Escolar, do Livro Didático, etc. Os próprios sistemas de avaliação da educação básica contam com adesão, com poucas ressalvas, dos entes federados porque, em primeiro lugar, são financiados exclusivamente pelos recursos da União e, em segundo lugar, porque, junto com o diagnóstico que é feito das escolas, sempre há alguma destinação de recursos para premiar o bom desempenho ou para suplementar as escolas que apresentam déficits nos indicadores de qualidade.

O federalismo, por certo, voltará a reivindicar suas prerrogativas caso a União acene com a possibilidade de minimizar seus repasses, ou pior, caso a União se restrinja a dar ordens sem a correspondente contrapartida financeira. Nesse cenário, o regime de colaboração não terá oxigênio para respirar normalmente, sendo obrigado a retroceder drasticamente, podendo chegar ao esgotamento definitivo.

Causa, portanto, alvoroço para a educação a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o novo regime fiscal, ou seja, cria o teto de gastos para as despesas primárias do governo federal. Com a demanda crescente do próprio sistema federal de educação, é provável que chegue o momento em que a União não poderá ser tão pródiga

com os Estados e Municípios no que diz respeito ao repasse de recursos. Quando isso acontecer, teremos, certamente, que presenciar o retrocesso no caminho da busca de padrões nacionais para a educação brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demorei-me intencionalmente na descrição de dispositivos legais e mecanismos institucionais destinados a distribuir competências educacionais e garantir a manutenção e desenvolvimento da educação no Brasil. Vimos que a história da educação brasileira sedimentou determinados padrões de organização e funcionamento institucionais. Por um lado, se observa uma descentralização crescente de responsabilidades e competências ao encargo dos entes federados que formam sistemas próprios, a partir de esferas de abrangência diferenciadas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Por outro, se observa uma progressiva interdependência entre esses entes, conformando uma trama sofisticada de ações e programas feitos em regime de colaboração, sob a forte regência da União que exerce, sobre os outros sistemas, as consagradas funções normativa, supletiva e redistributiva. Se pode, pois, afirmar que, sobre as indestrutíveis bases do federalismo brasileiro, avança (e até se sobrepõe), no campo educacional, uma estrutura nacionalista e centralizada. Trata-se de uma tendência que, politicamente, se originou nos anos de 1920, mas ganhou estatura institucional a partir da Era Vargas. Com algumas oscilações nos períodos subsequentes, essa tendência se adensou com a Constituição de 1988 e, depois disso, experimentou apenas crescimento.

Considerado esse contexto, perdem muito do seu sentido os incisivos movimentos que, nos últimos 15 anos, reivindicaram insistentemente a criação de um Sistema Nacional de Educação. Esses movimentos, entretanto, ganharam grande força mobilizadora e organizaram uma retórica estimulante e convincente, embora assentada em teses gerais e repetitivas, com pouco conteúdo prático. Como mencionado no capítulo segundo desta tese, o ponto de referência para as mobilizações sempre foi o artigo 23 da Constituição Federal que, após listar as competências comuns a todos os entes federados, assinala, no parágrafo único: “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.” No ano de 2000, Carlos Jamil Cury, no Parecer CNE/CEB nº 30/2000, chamou a atenção para o fato de o Congresso Nacional ainda não ter regulamentado esse dispositivo, tido como da mais elevada importância para as ações públicas. Cury o considerou um “aspecto nuclear do pacto federativo”.

Essa lacuna na regulamentação constitucional parece ter sombreado todos os demais dispositivos que abriam largos caminhos no terreno da articulação entre os entes federados para fazer frente aos desafios educacionais, de modo especial, os artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988. Ademais é preciso notar que o mencionado parágrafo único do artigo 23 da CF não se refere especificamente à educação. É um dispositivo geral que abrange todas as dimensões do serviço público. É compreensível que não tenha recebido a pretendida regulamentação em Lei Complementar, já que acordar tantas coisas em apenas uma peça legal é uma tarefa que beira o horizonte do impossível. Reconhecendo essa impossibilidade, a Emenda Constitucional nº 53/2006 retificou aquele dispositivo, colocando o sujeito no plural, dessa forma: “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” (EC 53, art. 1º). Daí em diante, poderia haver uma Lei Complementar para regulamentar o regime de cooperação exclusivamente para o campo da educação. Até o presente, entretanto, esse intento não foi concretizado, apesar das propostas mencionadas no capítulo segundo deste estudo. Essas propostas, entretanto, como se demonstrou, não têm conteúdo que possa modificar substancialmente o modelo de colaboração em vigor; apenas adicionam alguns elementos de ordem burocrática.

Examinando-se a história recente da educação, é possível afirmar que a ausência dessa Lei Complementar não foi obstáculo para a implementação do regime de colaboração em matéria educacional. Esse caminho foi percorrido e o regime de colaboração se concretizou de forma bastante efetiva.

Por certo, faltou a muitos dos que labutaram incansavelmente em favor de um “verdadeiro” ou “autêntico” Sistema Nacional de Educação o exame acurado da evolução histórica dos sistemas educacionais no Brasil e da conformação estrutural e do funcionamento da educação brasileira recente. Para outros, certamente, essa análise não faltou, movendo-se, apesar disso ou por conta disso, por um desejo idealizado de realizar algo radicalmente diverso do sistema vigente.

Aos primeiros, este trabalho pretendeu responder mostrando como, sobre o terreno de um federalismo sedimentado, a União se sobrepôs aos demais entes federados por meio de suas funções constitucionais: normativa, supletiva e redistributiva. Mostrou-se o papel regulamentador do Congresso Nacional (por meio de Emendas Constitucionais e Leis), do

Conselho Nacional de Educação (por meio de pareceres e resoluções), do Governo Federal (por meio de Decretos) e do Ministério da Educação (por meio de Portarias); mostrou-se a função supletiva feita pelo Ministério da Educação e seus órgãos, complementando os recursos do Fundef/Fundeb, distribuindo os recursos do salário educação, financiando milhões de livros e outros materiais didáticos, destinando recursos por meio de uma série de outros programas, suplementando os demais sistemas com recursos para pagar o piso nacional do magistério, fazendo avaliações em larga escala e prestando assistência técnica aos demais entes federados; mostrou-se a União tomando a iniciativa de direcionar recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, pertencentes aos outros sistemas (função redistributiva), por meio do Fundef/Fundeb e do salário educação, fazendo com que todos os entes persigam objetivos nacionais.

Mostrou-se também a prerrogativa da União na definição de diretrizes e parâmetros curriculares, além de atuar, embora tardiamente, na elaboração da base nacional comum curricular, cujo retardo é compensado por um direcionamento prático dos currículos feito pelas avaliações em larga escala e, de modo particular e mais efetivo, por meio da distribuição dos livros didáticos. Mostrou-se, por fim, a estrutura institucional do Ministério da Educação e seus órgãos conexos (FNDE, Inep, Capes) Destinada a operar diuturnamente, em regime de colaboração, com os demais entes da federação no sentido de promover a educação nacional.

Aos que, conhecendo a organização e funcionamento da educação brasileira, desejam uma remodelação completa da estrutura, de forma a instituir um “verdadeiro” ou “autêntico” Sistema Nacional da Educação, este estudo responde de duas formas. Em primeiro lugar, analisando (capítulo terceiro e parte do capítulo quarto) a distribuição histórica das competências educacionais no Brasil e, dessa forma, evidenciando a sedimentação crescente do modelo federalista de gestão da coisa pública. Quanto a isso, é forçoso perguntar: Dentro do ordenamento atual, será possível juntar forças políticas suficientes para superar a conformação federalista do Estado Brasileiro? Sendo isso possível, como serão resolvidos os problemas jurídicos, burocráticos e até pessoais 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. Em segundo lugar, este estudo responde (capítulo segundo) usando os resultados finais desse intenso processo de reivindicação pelo Sistema Nacional de Educação, que são os projetos de lei elaborados, um por Ságuas de Moraes, um pelo Fórum Nacional de Educação e outro pela

Sase/MEC. Esses projetos se limitam a propor mudanças periféricas e burocráticas, o que evidencia a falta de um projeto preciso e maduro de mudança.

Por derradeiro, se pode afirmar que o propalado Sistema Nacional de Educação, no contexto recente de suas discussões, acabou se tornando, fundamentalmente, uma nomenclatura dada a um conjunto de elementos que funcionam de forma efetiva sob outros nomes.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. *O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração*. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Artigo_Abicalil_para_o_site.pdf> Acesso em: jan. 2016

_____, Carlos Augusto. *Construindo o sistema nacional articulado de educação*. Disp.em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf> Acesso.jan.2016.

_____, Carlos Augusto. O Sistema Nacional de Educação: A atualização do manifesto de 80 anos. In: *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/Sase, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a Experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, nº 24, p.41-67, jun.2005.

BELLO, José Maria. *História da República*. 10ª ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.

BONAMINO, Alicia e MARTÍNEZ, Silvia. Diretrizes e parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental: A participação das instâncias políticas do estado. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 368-385.

BORDIGNON Genuíno. *Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação*. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf. Acesso em: fev.2016.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papirus, 1997.

BRASIL. *Ato Institucional 01*, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte.

_____. *Ato Institucional 02*, de 27 de outubro de 1964. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte e dá outras providências.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

_____. *Decreto nº 630*, de 17 de setembro de 1851. Reforma Couto Ferraz.

_____. *Decreto nº1331-A*, de 17 de fevereiro de 1854. Reforma Couto Ferraz.

_____. *Decreto* nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma Leôncio de Carvalho.

_____. *Decreto* nº 981, de 8 de novembro de 1890. Aprova o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal.

_____. *Decreto* nº 3.890, de 1º de janeiro de 1901. Aprova o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

_____. *Decreto* nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República.

_____. *Decreto* nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República.

_____. *Decreto* nº 16.782, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e superior.

_____. *Decreto* nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.

_____. *Decreto* nº 19.444, de 01 de dezembro de 1930. Cria o Departamento Nacional de Ensino.

_____. *Decreto* nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação.

_____. *Decreto* nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Institui o Estatuto das Universidades Brasileiras

_____. *Decreto* nº 19.852, de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.

_____. *Decreto* nº 19.890, de 18 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário.

_____. *Decreto* nº 20.158, de 30 de julho de 1931. Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador.

_____. *Decreto* nº 21.241, de 14 de abril de 1931. Consolida as disposições sobre o ensino secundário.

_____. *Decreto* nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965. Regulamenta a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação.

_____. *Decreto* nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático e dispõe sobre sua execução.

_____. *Decreto* nº 99678, de 8 de novembro de 1990. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Educação.

_____. *Decreto* nº 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto.

_____. *Decreto* nº 3.772, de 14 de março de 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação.

_____. *Decreto* nº 4.791, de 22 de julho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação.

_____. *Decreto* nº 5.159 de 28 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação.

_____. *Decreto* nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação.

_____. *Decreto* nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático.

_____. *Decreto* nº 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 e dispõe sobre remanejamento de cargos e comissões.

_____. *Decreto-Lei* nº 93, de 21 de dezembro de 1937. Cria o Instituto Nacional do Livro.

_____. *Decreto-Lei* nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático.

_____. *Decreto-Lei* nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios.

_____. *Decreto-Lei* nº 4.073, de janeiro de 1942. Lei orgânica do ensino industrial.

_____. *Decreto-Lei* nº 4.244, de abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário.

_____. *Decreto-Lei* nº 4.048, de janeiro de 1942. Criação do SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

_____. *Decreto-Lei* nº 4.244, de 9 de abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário.

_____. *Decreto-Lei* nº 46.141, de dezembro de 1943. Lei Orgânica do ensino comercial.

_____. *Decreto-Lei* nº 8.529, de janeiro de 1946. Lei orgânica do ensino primário.

_____. *Decreto-Lei* nº 8.529, de janeiro de 1946. Lei orgânica do ensino normal.

_____. *Decreto-Lei* nº 9.623 de agosto de 1946. Lei orgânica do ensino agrícola.

_____. *Decreto-Lei* nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Criação do SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

_____. *Decreto-Lei* nº 8.622 de janeiro de 1946. Regulamento da aprendizagem dos comerciários.

_____. *Decreto-Lei* nº 842, de 9 de setembro de 1969. Altera o artigo 47 da Lei nº. 5.540/68.

_____. *Decreto-Lei* nº 91.144, de 14 de março de 1985. Cria o Ministério da Cultura.

_____. *Emenda Constitucional* nº 01, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

_____. *Emenda Constitucional* nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e

Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

_____. *Emenda Constitucional* nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

_____. *Emenda Constitucional* nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Cria o Fundeb e o Piso salarial dos Professores.

_____. *Emenda Constitucional* nº 59, de 11 de novembro de 2009. Estabelece a escolarização básica obrigatória dos 4 aos 17 anos e a desvinculação de receitas da União.

_____. *Lei* de 15 de outubro de 1827. Dispõe sobre o ensino de primeiras letras no Brasil.

_____. *Lei* de 12 de outubro de 1832. Dá poderes à Câmara dos Deputados para alterar a Constituição de 1824.

_____. *Lei* nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.

_____. *Lei* nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública.

_____. *Lei* nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Cria o Ministério da Saúde.

_____. *Lei* nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. *Lei* nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação.

_____. *Lei* nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média.

_____. *Lei* nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus.

_____. *Lei* nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

_____. *Lei* nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Cria o Conselho Nacional de Educação, formado por duas câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior.

_____. *Lei* nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei* nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

_____. *Lei* nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação - 2001- 2011.

_____. *Lei* nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

_____. *Lei* nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispo

sobre a duração de 9(nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6(seis) anos de idade.

_____. *Lei* nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

_____. *Lei* nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de que trata a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

_____. *Lei* nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. *Lei* nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE.

_____. *Lei* nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

_____. *Lei Complementar* nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

_____. *Medida Provisória* nº 1.159, de 26 de outubro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

_____. *Medida Provisória* nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

_____. *Projeto de Lei Complementar* nº 413/2014. Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação.

_____. *Projeto de Lei Complementar* nº 15/2011. 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.

BRASIL/CNE/CEB. *Parecer* nº 04, de 29 de janeiro de 1998. Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

_____. *Parecer* nº 15, de 01 de junho de 1998. Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

_____. *Parecer*, nº 30, de 12 de setembro de 2000. Assunto: entendimento sobre o município enquanto sistema.

_____. *Parecer* nº 11, de 04 de junho de 2012. Assunto: Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.

_____. *Resolução* nº 2, de 7 de abril de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

_____. *Resolução* nº 3, de 26 de junho de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

_____. *Resolução* nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo.

_____. *Resolução* nº 4, de 02 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial.

_____. *Resolução* nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

_____. *Resolução* nº 2, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.

_____. *Resolução* nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.

CALMON, João. A luta de Calmon contada por ele mesmo. In: GOMES, Candido A. *João Calmon batalhador da educação*. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 11-33.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

CONAE 2010. *Documento final*. disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso em: jan.2016

CONAE 2010. *Documento referência*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf> Acesso em: jan.2016

COSTA, Messias. *A educação nas constituições do Brasil: Dados e direções*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CUNHA Célio da et all. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/Sase, 2014, disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002309/230901POR.pdf>.> Acesso em: jan.2016

CALDAS, Andréa (org.). *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação*. Curitiba:Appris, 2015.

CUNHA Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno e NOGUEIRA Flávia (orgs.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/Sase, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

_____. *Por um sistema nacional de educação*. São Paulo: Moderna, 2010.

_____. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno e NOGUEIRA Flávia (orgs.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/Sase, 2014, p. 34-43.

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

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. Em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf> Acesso em: dez.2015.

MARQUES, Binho. Por um sistema nacional de educação, *entrevista* concedida à revista Escola Pública, Edição 32/2013, disponível em: <http://revistaescolapublica.com.br/textos/32/por-um-sistema-nacional-de-educacao-284445-1.asp>.> Acesso em: jan/2106.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

SASE/MEC. *O Sistema Nacional de Educação, 2014*. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf>Acesso em: dez.2015.

SASE/MEC. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país, 2015*. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf> Acesso em: abr.2016.

SAVIANI. Dermeval. *Política e educação no Brasil*. 2. ed., São Paulo: Cortes: Autores Associados, 1988.

_____. Desafios da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. *Trabalho, Educação e Saúde*, v.6, nº 2, p.213-231,jun/out 2008.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação* v. 15 n. 44 maio/ago. 2010, p. 380-393. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>> Acesso em: jan/2016.

_____. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/Sase, 2014.

_____. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação*. Campinas: Autores Associados, 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche & FARIAS, Isabel M. S. de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Liber Livro, 2007.

UNESCO. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, 2010.

ANEXOS

ANEXO 1: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 413/2014

O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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

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

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

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

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar entende-se como ente da federação a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município.

Art. 3º A ação cooperativa em matéria educacional destina-se essencialmente à execução de programas e ações fundamentadas nos princípios da educação nacional:

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

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

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

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

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

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

VII - garantia de padrão de qualidade;

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

Art. 4º O Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados.

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

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

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

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

Art. 5º O Sistema Nacional de Educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando:

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

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

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

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

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

VI - cooperação entre os entes da federação;

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

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

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

X - flexibilidade para o reconhecimento da experiência educativa extraescolar;

XI - valorização dos processos de avaliação institucional.

Parágrafo único. O Sistema Nacional de Educação contará, sem prejuízo de outros órgãos, com a colaboração sistemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH, do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior - INSAES e de seus sucedâneos.

Art. 6º O Sistema Nacional de Educação tem como órgão coordenador o Ministério da Educação.

Art. 7º O Sistema Nacional de Educação tem como órgão formulador e normativo o Conselho Nacional de Educação de composição tripartite em relação aos entes da federação e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil na forma da lei.

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

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

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

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

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

Art. 8º Ao Conselho Nacional de Educação, entre outras incumbências na forma da lei, compete privativamente:

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

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

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

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

Art. 9º O Sistema Nacional de Educação tem o Fórum Nacional de Educação como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade, constituído na forma de regulamento.

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

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

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

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

Art. 10. A União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação no intervalo de cada decênio, coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

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

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

II - promoverá a articulação das Conferências Nacionais com as Conferências Estaduais e Municipais que as precederem;

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

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

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

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

§6º Cabe ao Fórum Nacional de Educação estabelecer o regulamento das Conferências de Educação.

Do Planejamento

Art. 11. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

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

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação;

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

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

IX - valorização dos profissionais da educação;

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

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

Da Ação Distributiva

Art. 12. A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza através das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação, das disposições do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais definidas em lei.

Da Ação Supletiva

Art. 13. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios visa assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais a todo estudante brasileiro da educação obrigatória e será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Integradas – PAIS, tendo em vista a competência prioritária de cada ente da federação.

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

§2º O PAIS assegurará prioridade ao atendimento das necessidades da educação obrigatória no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, contemplando os demais níveis e modalidades de ensino conforme as prioridades constitucionais e legais, nos termos do Plano Nacional de Educação.

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

§4º A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos Municípios, fica condicionada ao cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal dispositivos constitucionais e legais próprios pertinentes de sua competência.

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

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

Art. 14. Fica instituída, no âmbito da União, sob a coordenação do Ministério da Educação, a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, constituída por:

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

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares;

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

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

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

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

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

Art. 15. À Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa compete:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 16. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão acesso aos recursos financeiros de caráter suplementar da União mediante:

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

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

III - a destinação mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da apropriação de royalties de petróleo gás para a manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV - a destinação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da apropriação de compensações financeiras por desoneração fiscal incidente sobre receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino transferidas pela União;

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

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

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

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

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

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

§2º somente terão acesso aos recursos da ação supletiva da União o Estado que tiver instituída a Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa, de competência correlata à Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, de composição paritária entre a representação do gestor da educação estadual e a representação dos gestores de educação dos municípios no âmbito da Unidade Federativa.

Art. 17. Os Estados regularão em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os Municípios visando a efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação.

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

Art.18.A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

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

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

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

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

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

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

Art.19.As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art.20.Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no artigo212 da Constituição Federal, no artigo60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias–ADCT e na legislação concernente.

Art.21.A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão nacional de oportunidades educacionais para a educação obrigatória, baseado no cálculo do custo anual por aluno capaz de assegurar educação de qualidade.

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

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

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

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

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

Art.22.A ação supletiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão nacional de qualidade da educação.

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

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

§3º A capacidade de atendimento de cada ente da federação será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno relativo ao padrão nacional de oportunidades educacionais.

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

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

Art.23.São recursos públicos destinados à cooperação federativa nos termos desta lei os originários de:

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

III -receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV -receita de incentivos fiscais;

V-recursos dos royalties e participação especial sobre exploração de recursos naturais definidos em lei;

VI -recursos do Fundo Social do Pré-Sal definidos em lei;

VII -recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos Estados e Municípios;

VIII -outros recursos previstos em lei.

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

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

Art. 24. Excluem-se dos limites dispostos no artigo 18 da Lei Complementar no 101/2000 as despesas derivadas da expansão da oferta educacional pública relativa ao cumprimento das metas do PNE, consignada nos Planos Estaduais de Educação e Planos Municipais de Educação cobertas com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação e com o incremento educacional, considerados nos artigos 23, 212, 213 e 214 da Constituição Federal, assim como do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Art.25.Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

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

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

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

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

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

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

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

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

Art.26.Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

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

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

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

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

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

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

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

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

Art.27.A ação supletiva da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios fica vinculada ao cumprimento dos Planos de Ações Integradas.

Da Assistência Técnica

Art. 28.A ação de assistência técnica da União será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 3 (três) dimensões:

I - planejamento e gestão educacional;

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

III - práticas pedagógicas e avaliação.

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

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

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

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

Art.29.A ação supletiva, distributiva e de assistência técnica e financeira na cooperação federativa ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 30. Os valores transferidos pela União para a execução das ações do PAIS e da assistência técnica não poderão ser considerados pelos beneficiários para fins de cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Art. 31. Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação.

Entranhado no federalismo de cooperação, o Sistema Nacional de Educação - SNE situa-se num estágio de conformação a partir do Plano Nacional de Educação - PNE, ao mesmo tempo em que se expandem o direito público subjetivo e a obrigatoriedade na educação básica. Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009:

Art. 211(...)

§4º. Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (grifo nosso) (BRASIL, 2009).

Essa consideração não é desprovida de significação importante para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação – em lei complementar específica – da cooperação federativa prevista no artigo 23 da Constituição Federal:

Art.23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

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

Parágrafo Único – Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Somam-se a tais imperativos constitucionais, as próprias disposições da Lei nº 13.005/2014, particularmente no seu artigo 7º§5º:

Art. 7ºA União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A proposição também contribui de maneira a orientar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público de modo a harmonizar e oferecer coerência à previsão do artigo 9º da Lei nº 13.005/2014.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Buscando coesão e coordenação dos processos de planejamento e orçamentação consequentes às metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação, a presente proposta orienta uma melhor definição dos âmbitos de competência e das instâncias de normatização, pactuação e de execução das políticas públicas de educação de modo a responder adequadamente ao artigo 10 da Lei do Plano Nacional de Educação.

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Tendo em vista o compromisso legislativo definido pelo artigo 13, apresentamos o Projeto de Lei Complementar considerando-o como indispensável para a conformação do Sistema Nacional de Educação a ser instituído dentro dos próximos dois anos, intensamente decisivos para o conjunto da década, em harmonia com o artigo 214 da Constituição Federal.

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.

A proposta também é indispensável para dar consequência integral às metas 17, 19 e 20 e suas respectivas estratégias, e, particularmente, às estratégias 1.1; 1.6; 2.2; 3.3; 6.1; 7.3; 7.4; 7.13; 7.16; 7.17; 7.18; 7.19; 7.21; 7.32; 13.7; 15.1; 15.6; 15.7; 16.1; 16.2; 18.1; 18.5 e 18.8.

Tendo em vista a complexidade da material pendente de legislação complementar desde 1988, valemo-nos de muitas contribuições ao debate nacional, em organizações civis, instituições políticas e acadêmicas e no próprio diálogo institucional produzido na Câmara dos Deputados em variadas ocasiões e atividades. Também consideramos a informação sistematizada do Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação, sob a coordenação do Secretário Arnóbio Marques, com a participação da Professora Dra. Flávia Nogueira, dos Professores Doutores Carlos Jamil Cury (PUC-MG), Luiz Dourado (UFGO), Romualdo Portela (USP) e do Professor Mestre Carlos Abicalil, ex-Deputado Federal (PT-MT).

Em especial, sistematizamos essa proposição com base nas valorosas contribuições de especialistas e militantes, sem prejuízo de outras referências, entre os quais destacamos as seguintes obras:

ABICALIL, C. A. O novo PNE e o pacto federativo. **Cadernos de Educação**, CNTE, Brasília, DF, n. 24, p. 45-62, jan./jun. 2011a.

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

_____. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. In: Educação & Sociedade, CEDES, Campinas, SP, volume 34, jul./set. 2013, p. 803-828.

_____. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade, in Roteiro, Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014. Disponível em: http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4620/pdf_27

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

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

SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011a. p. 71-93.

_____. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011b. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2012.

Sala das Sessões, de julho de 2014

SÁGUAS MORAES

Deputado Federal – PT/MT

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>

ANEXO 2: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO FNE (Minuta Preliminar)

Projeto de Lei Complementar que institui o Sistema Nacional de Educação e regulamenta a seção da educação na Constituição Federal, especialmente os arts. 23 e 211, e dá outras providências.

TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS, DAS FINALIDADES E CONCEITO DO
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Art. 1º Esta Lei Complementar institui e regulamenta o Sistema Nacional de Educação – SNE e fixa normas para a cooperação e a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com vistas à garantia do direito à educação, ao cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE e ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Parágrafo Único. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a garantir o direito à educação e cumprir as metas do PNE.

Art. 2º O SNE, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira, compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, e as instituições de ensino de que trata o art. 206, inciso III, da Constituição Federal, dos níveis básico e superior.

Art. 3º Para os fins desta Lei Complementar considera-se cooperação e regime de colaboração federativa a ação intencional, planejada, articulada e transparente entre entes da federação e seus respectivos sistemas de educação que alcança as estruturas do Poder Público, em sentido restrito, para assegurar a consecução dos princípios, das diretrizes e das metas concernentes à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas e estratégias do PNE e demais planos decenais.

Art. 4º A cooperação e o regime de colaboração em matéria educacional destinam-se essencialmente ao planejamento, à execução e à avaliação do esforço sistêmico para a garantia do direito à educação e para a viabilização de políticas educacionais concebidas e implementadas de forma articulada.

Art. 5º O SNE, por meio da cooperação e do regime de colaboração federativa, será organizado com base nos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal e atenderá, ainda, às seguintes diretrizes:

- I – Educação como direito social para todos e todas;
- II – justiça e articulação federativa;
- III – interdependência no desenvolvimento da educação nacional, em conformidade com o regime de colaboração e respeito à autonomia dos entes federados;
- IV – gestão democrática da educação;
- V – garantia de padrão de qualidade social;
- VI – valorização e desenvolvimento permanente dos profissionais da educação;

VII – valorização dos profissionais da educação, considerando aqueles (as) ingressos (as) por concurso público, política de carreira, condições de trabalho, formação inicial e continuada na área de atuação e piso salarial profissional nacional para os (as) profissionais da educação escolar pública, regulamentados em lei federal;

VIII – garantia de transparência, mecanismos e instrumentos de controle social;

XI – superação das desigualdades educacionais com ênfase na promoção da cidadania e no reconhecimento e valorização das diversidades;

X – promoção dos direitos humanos, da diversidade sociocultural e da sustentabilidade socioambiental;

XI – garantia do direito à educação mediante padrões nacionais de acesso, permanência e qualidade social da educação;

XII – articulação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;

XIII – planejamento decenal articulado mediante planos de educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com o PNE;

XIV – articulação entre os entes federados para a avaliação sistemática e o monitoramento do cumprimento do direito à educação e acompanhamento da execução das metas e estratégias dos Planos de Educação.

TÍTULO II DOS OBJETIVOS, ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Art. 6º A cooperação e a colaboração entre os entes federados é condição para a institucionalização e efetiva materialização do SNE, com ampla participação dos setores da sociedade civil e política, e assegurará a universalização da educação com qualidade, tendo como finalidades:

I – promover o acesso, a permanência e a qualidade social na Educação Básica em todas as suas etapas e modalidades;

II – garantir a universalização da matrícula conforme a demanda manifesta para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos em creches;

III – garantir o acesso e a permanência na escola com qualidade aos povos indígenas e quilombolas, cidadãos do campo, pessoas com deficiência, crianças, jovens, adultos e idosos, e a toda a população historicamente excluída;

IV – garantir o acesso e a permanência na Educação Superior;

V – promover condições de oferta com qualidade e equidade nas oportunidades educacionais, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE;

VI – garantir a coordenação, o planejamento, a gestão e a avaliação da política educacional com a participação da sociedade civil, dos (das) profissionais da educação, dos conselhos de educação e dos (das) seus (suas) destinatários (as);

VII – promover a simplificação das estruturas burocráticas, a descentralização dos processos de decisão e de execução, e o fortalecimento das instituições educacionais;

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

IX – promover a integração entre a educação escolar e os processos e práticas educativas produzidas pelo movimento social;

X – reconhecer aprendizagens extraescolares;

XI – efetivar e consolidar os processos de avaliação, supervisão e fiscalização de instituições ensino da rede pública e do setor privado, de nível básico e superior;

XII – garantir o financiamento da educação pública, a avaliação, a regulação e a regulamentação, abrangendo a supervisão e a fiscalização do ensino público e privado, assim como o controle social da educação;

XIII – valorizar os (as) profissionais de educação, considerando aqueles (as) ingressos (as) por concurso público, política de carreira que garanta remuneração adequada a todos (as) e efetivas condições de trabalho, formação inicial e continuada adequada à área de atuação, nos termos da legislação vigente;

XIV – assegurar padrão de qualidade das instituições de ensino, públicas e privadas, formadoras dos (as) profissionais da educação;

XV – promover a cooperação entre os entes federados para o compartilhamento das experiências pedagógicas assegurando a participação da comunidade acadêmica e da sociedade, e incorporando tecnologias da informação e de comunicação;

XVI – consolidar o SNE, em regime de colaboração, visando promover a inclusão e a qualidade da educação.

§ 1º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará o acesso à educação obrigatória, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 2º O SNE contará com a colaboração de órgãos e instituições públicas culturais e de pesquisa científica e tecnológica, sem prejuízo de outros órgãos. Art. 7º O SNE é constituído pela articulação do Sistema Federal, dos Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais de Educação. Parágrafo único. Nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estão compreendidos os órgãos do Poder Executivo encarregados de prover as ações no âmbito da educação em todos os níveis, etapas e modalidades, e das respectivas administrações direta e indireta.

Art. 8º Para os efeitos desta Lei Complementar entende-se como ente da federação a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assegurando-se a coordenação da União e aos entes federados a liberdade e a autonomia nos termos da Constituição Federal, desta Lei e das disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§ 1º Cabe à União, respeitada a autonomia constitucional de cada ente federado, a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de educação em todos os níveis, etapas e modalidades, exercendo função normativa, distributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de educação se organizarão nos termos desta Lei.

§ 3º Os Estados e os Municípios, mediante lei específica, organizarão os seus respectivos sistemas de educação.

§ 4º Os sistemas estaduais deverão prever e regulamentar formas de integração, colaboração e articulação com os sistemas municipais de educação, visando à otimização dos recursos e à melhoria da oferta, com padrão de qualidade dos serviços educacionais.

§ 5º Poderão ser constituídos conselhos e fóruns de educação regionais.

Art. 9º O SNE, para efeito de institucionalização do regime de colaboração, de forma que dê efetividade à articulação entre os sistemas de educação, tem como órgão coordenador o Ministério da Educação – MEC.

Parágrafo único. As Secretarias Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, ou similares, são órgãos coordenadores dos seus respectivos sistemas educação.

Art. 10. O SNE tem como órgão normativo o Conselho Nacional de Educação – CNE, de composição federativa e com efetiva participação da sociedade civil.

§ 1º O CNE exerce também a função de órgão normativo do Sistema Federal de Educação, na forma da lei.

§ 2º Os Sistemas Estaduais e Distrital de Educação têm como órgão normativo o Conselho Estadual e Distrital de Educação, respectivamente, com funções deliberativas, consultivas e propositivas, fiscalizadoras e de controle social, de composição intrafederativa e plural, com efetiva participação da sociedade civil, na forma da lei.

§ 3º Os Sistemas Municipais de Educação têm como órgão normativo o Conselho Municipal de Educação, com funções deliberativas, consultivas, propositivas, fiscalizadoras e de controle social, de composição intrafederativa e plural, com efetiva participação da sociedade civil, na forma da lei.

§ 4º A participação nos Conselhos de Educação é função de relevante interesse público, assim, seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias, bem como a outras condições objetivas de trabalho, reguladas pelos respectivos sistemas.

§ 5º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação.

§ 6º O Conselho Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação têm competências privativas, em consonância com o previsto na legislação vigente, no que diz respeito à avaliação, ao credenciamento e ao recredenciamento de instituições, à autorização e ao reconhecimento de cursos, à organização curricular e ao assessoramento ao órgão executivo no âmbito de seu sistema, além de outras atribuições na forma da lei.

Art. 11. Ao CNE, privativamente, de forma articulada com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais, entre outras incumbências e na forma da lei, compete:

I – A definição de diretrizes curriculares e normas nacionais para a educação;

II – a normatização nacional vinculante, respeitada a autonomia e as competências dos sistemas de educação, com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

III – definição das diretrizes para valorização dos profissionais da educação, tomando o piso nacional como referência para as carreiras, considerando aqueles (as) ingressos (as) por concurso público, remuneração inicial, política de carreira, condições de trabalho, formação inicial e continuada na área de atuação;

IV – a análise e a emissão de pareceres sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional;

V – a emissão de diretrizes para a avaliação da Educação Básica e superior.

Parágrafo único. O CNE coordenará o Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação, instância de consulta regular e de coordenação normativa constituída na forma de regimento interno.

Art. 12. O SNE tem como órgão articulador a Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, também denominada de Instância Nacional, visando à coexistência coordenada e descentralizada dos sistemas de educação, sob o regime de colaboração

recíproca, com unidade, divisão de competências e responsabilidades.

§ 1º A Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, de caráter colegiado, permanente e deliberativo, será composta por 20 (vinte) membros e respectivos suplentes, consideradas as seguintes representações:

I – 5 (cinco) representantes do MEC;

II – 1 (um) representante das secretarias estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados (as) pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed;

III – 1 (um) representante das secretarias municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados (as) pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime;

IV – 3 (três) representantes do Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação, que serão indicados (as) pelo colegiado;

V – 2 (dois) representantes do Fórum Nacional de Educação – FNE, que serão indicados (as) pelos seus pares.

§ 2º A Instância Nacional deverá definir os mecanismos de articulação com os órgãos coordenadores do SNE e as instâncias permanentes de negociação instituídas em cada Estado, para que haja o fortalecimento do regime de colaboração em cada Unidade da Federação.

§ 3º A Instância Nacional contará com 1 (um) grupo técnico de apoio, na forma do regulamento.

§ 4º A Instância Nacional se reunirá pelo menos 2 (duas) vezes por ano, visando à negociação dos assuntos previstos na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e ao acompanhamento da execução das ações pertinentes ao tema ou sempre que o debate sobre questões referentes à manutenção e ao desenvolvimento da educação se fizer necessário.

§ 5º A Instância Nacional será coordenada pelo Ministro de Estado da Educação e terá seu funcionamento regulado por regimento interno, sendo o conteúdo de suas reuniões registrado em atas circunstanciadas, regularmente publicadas.

§ 6º As despesas decorrentes do funcionamento da Instância Nacional correrão por conta do orçamento do MEC, que também providenciará a estrutura necessária para uma Secretaria Executiva.

§ 7º A participação na Instância Nacional é função de relevante interesse público, assim, seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. À Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa compete:

I – Estabelecer mecanismos de articulação para a realização de ações conjuntas, visando o cumprimento das metas e estratégias do PNE;

II – pactuar a transferência de recursos da União, visando a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi e do Custo Aluno Qualidade – CAQ, com deliberações a serem definidas em resolução publicada no Diário Oficial da União, até o dia 31 de julho de cada exercício, para a vigência no exercício seguinte;

III – pactuar Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo e de assistência técnica, de efeito vinculante, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no campo da Educação Básica;

IV – pactuar divisão de responsabilidades entre os entes federados em relação às

deliberações;

V – pactuar a implantação do piso salarial e das Diretrizes Nacionais de Carreira;

VI – pactuar a implementação das ações relativas ao Sistema Nacional de Avaliação;

VII – subsidiar o Ministro de Estado da Educação e os respectivos executivos em decisões administrativas com impacto financeiro nos Sistemas Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, especialmente na análise de proposições relativas à normatização nacional vinculante com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Art. 14. Fica constituído o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, de composição paritária entre gestores governamentais, garantida a representação sindical nacional dos trabalhadores em educação pública básica, visando ao acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os (as) profissionais da educação básica, com os seguintes objetivos:

I – Propor mecanismos para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos, bem como sobre os planos de cargos, carreira e remuneração implementados;

II – acompanhar a evolução salarial dos profissionais do magistério público da Educação Básica por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Parágrafo único. O funcionamento do Fórum será regulado por regimento interno e o conteúdo das reuniões será registrado em ata circunstanciada, lavrada conforme seus dispositivos.

Art. 15. O SNE tem o Fórum Nacional de Educação como órgão de proposição, mobilização, articulação e avaliação da política nacional de educação, constituído na forma desta Lei.

§ 1º Os Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais de Educação têm o Fórum Estadual, Distrital e Municipal de Educação, respectivamente, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, constituído na forma desta Lei e com regulamento próprio.

§ 2º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Fóruns Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação.

§ 3º A participação nos Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais de Educação é função de relevante interesse público, assim, seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias, bem como a condições objetivas de trabalho.

Art. 16. A União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação – Conae no intervalo de cada decênio, precedidas de Conferências Municipais, Estaduais e Distrital de Educação, articuladas e coordenadas pelo FNE, em parceria com os Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais de Educação.

§ 1º Ao FNE, além da atribuição referida no caput deste artigo, compete:

I – acompanhar a execução do PNE e avaliar o cumprimento de suas metas e estratégias;

II – promover a articulação das Conaes com as Conferências Municipais, Estaduais e Distrital que as precederem.

§ 2º As Conaes realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução do PNE, promover o debate temático de interesse da educação nacional e subsidiar a elaboração do PNE para o decênio subsequente.

§ 3º Serão realizadas Conferências Municipais, Estaduais e Distrital de Educação no período de vigência do PNE e respectivos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, em articulação com os prazos e diretrizes definidos para as Conferências Nacionais de Educação.

§ 4º As Conferências de que trata o § 3º deste artigo fornecerão insumos para avaliar a execução dos respectivos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, e subsidiar a elaboração do PNE para o decênio subsequente.

§ 5º A promoção das Conferências Estaduais, Distrital e Municipais de Educação contará com recursos destinados à assistência técnica da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados aos Municípios constituintes da respectiva Unidade da Federação.

§ 6º Cabe ao FNE propor o regulamento das Conferências de Educação.

TÍTULO III DA AÇÃO E DOS INSTRUMENTOS INTEGRADOS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Art. 17. O PNE será estabelecido em lei com vigência decenal, com o objetivo de articular o SNE, em regime de colaboração, e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, que conduzam a:

- I – Universalização da alfabetização;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na superação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade sociocultural e à sustentabilidade socioambiental;
- XI – garantia das finalidades da educação nacional enunciadas no art. 205 da Constituição Federal.

§ 1º As disposições do PNE constituem normatização vinculante dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação a ele consequentes.

§ 2º A garantia das liberdades constitucionais, o respeito aos direitos humanos e a não

discriminação são valores intrínsecos ao planejamento decenal articulado.

Art. 18. O Plano Plurianual – PPA, as Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação destes entes federados, a fim de viabilizar a sua plena execução.

Art. 19. Ao MEC compete a garantia de assistência técnica para a elaboração ou adequação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação e se organizará, fundamentalmente, pelo (a):

I – Disponibilização de dados, informações e documentos orientadores;

II – portal informatizado, público e gratuito, de acesso irrestrito, com recursos para a orientação e a promoção do acompanhamento social;

III – rede de técnicos qualificados, constituída mediante pactuação entre o MEC e as demais esferas federativas de gestão;

IV – estímulo à participação da sociedade em geral.

Art. 20. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação ou adequar aqueles já aprovados em lei em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 2 (dois) anos, contados da publicação da lei que o instituir.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I – Assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III – garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração, adequação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

§ 3º Em todas as orientações emanadas e etapas relativas à implementação dos planos de educação deverá haver incentivo ao efetivo envolvimento especialmente dos Fóruns Permanentes de Educação e dos Conselhos de Educação nos processos de elaboração, adequação e acompanhamento dos planos de educação.

Art. 21. Os entes federativos poderão organizar iniciativas regionais ou territoriais de políticas públicas de educação nos diferentes níveis, etapas e modalidades, visando ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias dos planos de educação.

§ 1º Serão considerados para efeito da ação técnica ou financeira supletiva os planos regionais e as estratégias de regionalização, articuladas a partir dos planos de educação de

cada território.

§ 2º O planejamento integrado e participativo de âmbito regional, visando ao desenvolvimento de ações comuns e intersetoriais em torno das metas e estratégias dos planos de educação considerarão os indicadores de interesse comum e de vulnerabilidades educacionais e a necessária pactuação interfederativa.

§ 3º A articulação regional deve considerar e respeitar a realidade de cada território e será expressa em instrumento jurídico de cooperação federativa construído com a participação da sociedade.

§ 4º Na implementação de iniciativas regionais ou territoriais, mediante quaisquer instrumentos jurídicos, é vedada a transferência de recursos públicos para instituições ou organizações privadas.

§ 5º Haverá regime de colaboração específico na implementação de modalidades de educação escolar que considerem territórios étnico-educacionais e na utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas das comunidades envolvidas, assegurada a essas a consulta prévia e a informação.

§ 6º A educação escolar indígena será organizada com a participação dos povos indígenas, observada a sua territorialidade e respeitando as suas necessidades e especificidades.

§ 7º A organização territorial da educação escolar indígena será promovida a partir da definição de territórios étnico-educacionais e se dará nos termos de regulamento específico, que disporá sobre a organização da educação escolar indígena, devendo ser assegurada a consulta às comunidades indígenas envolvidas.

§ 8º Deverá ser implementado fórum permanente ou unidade administrativa e técnica em cada sistema para discutir e definir a regulamentação, pactuação, implementação e operacionalidade das políticas voltadas aos povos indígenas, com ampla participação das comunidades.

TÍTULO IV DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO

Art. 22. O Sistema Nacional de Avaliação se constitui de processos e mecanismos de avaliação da Educação Básica e Superior (graduação e pósgraduação), visando promover a qualidade da oferta educacional nos diferentes espaços, instâncias e instituições educativas, a melhoria dos processos educativos e a redução das desigualdades educacionais.

Art. 23. O SNE, responsável pela garantia do direito à educação, contará com os subsídios do Sistema Nacional de Avaliação no monitoramento e na avaliação da educação, a fim de contribuir no aperfeiçoamento das políticas educacionais e fortalecimento da gestão democrática da educação.

Parágrafo único. Para fins de monitoramento e avaliação do direito à educação, o Sistema Nacional de Avaliação deverá coletar dados, realizar análises e divulgar periodicamente informações sobre:

I – O direito ao acesso a instituições educativas e suas respectivas condições adequadas de funcionamento;

II – o direito à trajetória educacional regular, entendida como permanência, promoção e conclusão;

III – o direito à educação em termos de conhecimentos e saberes necessários ao pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

IV – insumos educacionais dos sistemas de educação;

V – as desigualdades referentes ao acesso, trajetória, permanência, promoção, e aprendizados de forma a subsidiar políticas para a sua superação;

VI - o progresso do atingimento das metas, estratégias, ações, programas e projetos implementados para cumprir o disposto nos planos de educação.

Art. 24. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação se organizará de acordo com os seguintes princípios:

I – Relevância pedagógica e contextual dos resultados, facilitando o acesso e o uso de evidências por professores (as), gestores (as) e sociedade em geral para o aprimoramento dos sistemas de educação;

II – coordenação de esforços de avaliação e cooperação técnica entre os entes federados e os sistemas de educação;

III – transparência na divulgação dos objetivos e dos resultados das avaliações, seus microdados e as metodologias utilizadas;

IV – regularidade na coleta e disponibilização de dados, séries históricas, informações e outros documentos orientadores;

V – estabelecimento de parcerias e cooperação com instituições de ensino superior, entidades de pesquisa e sociedade civil para a utilização das informações produzidas e o aprofundamento do entendimento das questões avaliadas;

VI – progressiva ampliação da abrangência da avaliação para outros contextos e aprendizados;

VII – progressiva redução do tempo demandado entre a coleta de informações e a divulgação dos resultados.

Parágrafo único. Uma lei específica determinará as responsabilidades de cada ente federado na coleta, análise e disseminação das informações produzidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação, bem como sua regularidade e mecanismos de financiamento.

TÍTULO V DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE

Art. 25. Fica definido o Custo Aluno-Qualidade – CAQ como padrão nacional de investimento para o financiamento anual de todas as etapas e modalidades da Educação Básica a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º A fórmula de cálculo do custo anual por aluno será de domínio público, resultante da consideração dos investimentos necessários para a qualificação e remuneração dos profissionais da educação, em aquisição, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisições de material didático escolar, transporte escolar, alimentação escolar e outros insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem, definidos em regulamento.

§ 2º A metodologia de cálculo e o ato de fixação do CAQ são de competência da Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, do FNE, do CNE, das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

§ 3º O CAQ será calculado e reajustado ao final de cada ano, com validade para o ano

subsequente.

§ 4º A metodologia e os cálculos referidos deverão ser publicados para domínio público.

Art. 26. Ao MEC, diretamente ou por intermédio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep competirá desenvolver estudos e o acompanhamento regular dos investimentos do CAQ, em todas as etapas e modalidades de Educação.

Parágrafo Único. Os resultados obtidos serão divulgados com periodicidade máxima de um ano para orientar os entes da federação no investimento dos recursos.

Art. 27. O CAQ, definido nesta Lei Complementar, será implementado plenamente até o fim da vigência da Lei nº 13.005/2014, Lei do PNE.

Art. 28. Enquanto não for implementado o CAQ definido nesta Lei Complementar, será implementado o Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e nesta Lei Complementar, cujo cálculo será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ.

§ 1º À União competirá, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi.

§ 2º O CAQi deverá ser instituído até 2016, com valor específico para cada etapa e modalidade da Educação Básica, considerando os insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, tais como piso nacional salarial a todos os profissionais da educação; política de carreira aos profissionais da educação; número adequado de alunos por turma; garantia de formação continuada; alimentação e transporte escolar condignos aos alunos; e a garantia de equipamentos educacionais, como biblioteca, internet banda larga, laboratórios de ciências e de informática; e quadra poliesportiva coberta.

§ 3º Os valores do CAQi para cada etapa e modalidade da Educação Básica não poderão ser inferiores a 20% (vinte por cento) do valor do PIB per capita mais atualizado, em maio de cada ano.

§ 4º A atualização do CAQi, com valor específico para cada etapa e modalidade da Educação Básica, deverá ser calculada anualmente pela Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, assessorada pelo Fórum Nacional de Educação e pelo Conselho Nacional de Educação.

TÍTULO VI DO FINANCIAMENTO, DOS PARÂMETROS NACIONAIS DE QUALIDADE DA OFERTA E DAS AÇÕES INTEGRADAS

Art. 29. O financiamento da Educação Básica será orientado pelo PNE e por parâmetros nacionais de qualidade de oferta, com o objetivo de consagrar o direito à educação pública de qualidade, visando à correção das desigualdades educacionais.

Art. 30. As redes e os sistemas de ensino com valor aluno ano acima do valor do CAQi e, posteriormente, acima do valor do CAQ, também deverão garantir padrão de qualidade de oferta equivalente, sendo o dirigente responsabilizado no caso do não cumprimento deste dispositivo.

Art. 31. No contexto da cooperação federativa, a União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de

oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade nacional do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. O cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União destinam-se ao enfrentamento das desigualdades educacionais regionais, priorizando os entes federados com baixo índice de desenvolvimento socioeconômico educacional, tendo como critérios os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, altas taxas de pobreza e indicadores de fragilidade educacional, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do Brasil.

Art. 32. A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza por meio das transferências constitucionais obrigatórias; das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação; das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação; da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais, definidos em lei.

§ 1º A função distributiva deverá orientar-se pela garantia da qualidade da oferta da Educação Básica em todo o território nacional.

§ 2º Deverá ser estabelecido sistema contábil de fundos com a participação da União como iniciativa complementar ao esforço dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 33. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a Educação Básica tem por objetivo a redução das desigualdades, promovendo a melhoria da qualidade da oferta da educação pública, observadas as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos Planos Estadual, Distrital ou Municipal de Educação correspondente.

Art. 34. O Planejamento Articulado, definido na forma desta lei, constitui-se em instrumento de efetivação da assistência técnica e financeira suplementar da União na Educação Básica.

§ 1º O planejamento articulado assegurará prioridade ao atendimento das necessidades da educação obrigatória no que se refere à universalização e à garantia de padrão de qualidade e de equidade, além de contemplar os demais níveis, etapas e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais, nos termos do PNE.

§ 2º O planejamento articulado, quanto à competência prioritária de cada ente da federação, pressupõe abrangência territorial, devendo resultar de uma pactuação tripartite, pública e transparente, a respeito dos resultados que, em regime de colaboração, se pretende alcançar.

Art. 35. A ação de assistência técnica da União se dará em 4 (quatro) dimensões, para as quais as ações do MEC deverá se organizar para colaborar com o (a):

I – Diagnóstico, planejamento e gestão das redes e sistemas de ensino;

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

III – práticas pedagógicas;

IV – avaliação.

Art. 36. A União, por meio do MEC e de órgãos vinculados, poderá prover também programas e ações de sua execução direta, desde que pactuados com os sistemas de educação envolvidos.

Art. 37. A execução dos programas e das ações de assistência técnica da União

atenderá a Normas Operacionais Básicas aprovadas pela Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa.

Art. 38. A ação supletiva da União será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão nacional de qualidade da oferta da Educação Básica em todo o território nacional, considerando as diferentes capacidades de atendimento de cada ente federado, respeitando-se a autonomia dos sistemas de educação e valorizando as diversidades regionais.

Parágrafo único. A ação supletiva será exercida em caráter complementar à distribuição dos recursos das cotas estaduais, distrital e municipais do salário educação; dos royalties sobre a exploração de recursos naturais distribuídos a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; sistema contábil de fundos com participação da União como iniciativa complementar do esforço dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e da aplicação dos recursos próprios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente federado.

Art. 39. A capacidade de atendimento de cada ente federado será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno relativo ao padrão nacional de oferta.

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

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão acesso aos recursos financeiros de caráter suplementar da União mediante o(a):

I – Comprovação da aplicação integral dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – vigência dos respectivos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação consentâneos com as diretrizes, metas e estratégias do PNE;

III – destinação mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da apropriação de royalties de petróleo e gás para a manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV – destinação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da apropriação de compensações financeiras por desoneração fiscal incidente sobre as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino transferidas pela União;

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

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

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

VIII – cumprimento integral do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IX – aplicação das Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo, definidas pela Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa;

X – instituição e o funcionamento no Estado da Instância Bipartite Permanente de Negociação Federativa, de competência correlata à Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, de composição paritária entre a representação da esfera estadual e a

representação da esfera municipal no âmbito da Unidade Federativa;

XI – comprovação de efetivo esforço fiscal;

XII – instituição de mecanismos de domínio público que garantam a transparência na execução orçamentária na área da educação, acordados com os conselhos de educação.

§ 1º A ação supletiva da União ao Estado será exercida exclusivamente se a manutenção de instituições de ensino superior estaduais forem efetuadas com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º A ação supletiva da União ao Município será exercida exclusivamente até que sejam atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência prioritária e cuja oferta educacional em outro nível de ensino seja mantida com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 41. Para o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os órgãos educacionais.

§ 1º Deverão ser instituídos mecanismos para a coleta, o processamento, a disseminação e o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

§ 2º As informações relativas à execução orçamentária na área de educação deverão ser auditadas e em caso de fraude comprovada, responsabilizados os(as) dirigentes.

§ 3º O MEC envidará todos os esforços para melhorar continuamente a ampliação e a abrangência das informações, protegendo-as de fraudes e facilitando o acesso e a compreensão das informações disponíveis à sociedade em geral.

Art. 42. Os Estados regularão em lei complementar as normas de cooperação federativa com os Municípios, visando definir a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação e a efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar.

§ 1º Os princípios para a organização das ações supletivas dos Estados com relação aos seus Municípios em cada Unidade da Federação deverão ser consonantes aos que orientam a ação supletiva, técnica e financeira, da União, tratada nesta Lei Complementar.

Art. 43. São recursos públicos destinados à cooperação e colaboração federativa nos termos desta lei os originários de:

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

II – receita do salário-educação;

III – receita de incentivos fiscais;

IV – recursos dos royalties e participação especial sobre exploração de recursos naturais definidos na Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013;

V – recursos do Fundo Social do Pré-Sal definidos na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010;

VI – recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

VII – outras contribuições sociais;

VIII – outros recursos previstos em lei.

§ 1º Para efeito da composição da ação supletiva, será utilizado, no máximo, 30% (trinta por cento) das receitas citadas no inciso II, deduzidas as cotas estaduais, distrital e municipais do salário educação.

§ 2º Excluem-se dos limites dispostos no art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 as despesas derivadas da expansão da oferta educacional pública relativa ao cumprimento das metas do PNE, consignadas nos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, cobertas com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e com o incremento educacional, considerados nos arts. 23, 212, 213 e 214 da Constituição Federal, assim como do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

§ 3º Nos casos de anistia fiscal ou incentivos fiscais de qualquer natureza, fica o poder público proibido de incluir nessas medidas os percentuais constitucionais destinados à educação.

TÍTULO VII DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 44. Os valores transferidos pela União para a execução das ações supletivas de caráter financeiro e técnico não poderão ser considerados pelos beneficiários para fins de cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Art. 45. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público e nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 46. Até o final do primeiro semestre do oitavo ano de vigência do PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas desse poder, o projeto de lei referente ao PNE a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

Art. 47. Esta Lei Complementar entra em vigor a partir da data de sua publicação.

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DOCUMENTO PROPOSITIVO PARA O DEBATE AMPLIADO Aprovado pelo Forum Nacional de Educação em: 01/04/2016
Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacao/PropostaFNE04deabrilde2016.pdf>

ANEXO 3: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DA SASE/MEC/2016

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.

CAPÍTULO I
DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA E
DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Seção I

Das Normas de Cooperação Federativa,
do Sistema Nacional de Educação e seus princípios

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação – SNE 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, definindo as responsabilidades educacionais para garantir a educação como direito social, e para cumprir o disposto no Plano Nacional de Educação – PNE e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

§ 1º A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação, para a garantia dos meios de acesso à educação básica e superior, considerando todas as etapas e modalidades de ensino.

§ 2º Esta Lei Complementar obriga a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a desenvolverem ações comuns para assegurar padrão de qualidade, transparência e controle social em cada sistema e rede de ensino.

§ 3º Os governos federal, estaduais, distrital e municipais devem organizar seus sistemas de ensino em lei específica, obedecendo ao disposto no art. 211 da Constituição e nesta Lei Complementar, e dando concretude ao regime de colaboração.

§ 4º Nas referências à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estão compreendidos os órgãos do Poder Executivo encarregados de prover ações no âmbito da educação básica e superior e as respectivas administrações direta e indireta.

Art. 2º O SNE, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira, compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, o Sistema Distrital e os Sistemas Municipais de Educação, que atuarão de forma colaborativa, aprimorando suas competências complementares e evitando ações concorrentes e competitivas, sempre de forma articulada e coordenada.

Parágrafo único. O SNE contará, sem prejuízo de outros órgãos, com a colaboração sistemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e de seus sucedâneos.

Art. 3º O SNE se organizará com base nos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição, considerando, ainda:

I – a educação como direito social, com garantia de acesso à educação de qualidade, com permanência e aprendizado, inclusive para aqueles que não tiveram acesso à escola na idade própria;

II – a justiça e a igualdade de direitos, com a promoção dos direitos humanos, da diversidade sociocultural e da sustentabilidade socioambiental;

III – a equidade como critério para o estabelecimento de prioridades, alocação de recursos e definição de políticas;

IV – os padrões de qualidade social que contribuam para a redução das desigualdades educacionais, para a promoção da cidadania e para o reconhecimento e valorização das diversidades;

V – a interdependência dos sistemas no desenvolvimento da educação nacional e na regionalização da oferta, observado o padrão nacional de qualidade, tendo em vista a integralidade dos serviços educacionais;

VI – a gestão democrática baseada na autonomia dos sistemas, órgãos e unidades educacionais, e na participação da sociedade civil, dos profissionais da educação, dos conselhos de educação e dos seus destinatários;

VII – o direito à informação, com garantia de transparência e de mecanismos de controle social;

VIII – a articulação da escola com a sociedade, a família, o trabalho e as práticas sociais;

IX – a valorização e o desenvolvimento permanente dos profissionais da educação;

X – o planejamento articulado, por meio de planos decenais de educação dos estados, Distrito Federal e municípios, elaborados em consonância com o PNE em vigor;

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

XII – a articulação intersetorial entre processos formativos promovidos no âmbito da saúde, trabalho, economia, cultura, esporte e assistência social.

Seção II

Dos Objetivos da Cooperação Federativa e da Colaboração em Matéria Educacional

Art. 4º A cooperação federativa e a colaboração em matéria educacional são ações intencionais, planejadas, articuladas e transparentes entre os entes da federação e seus respectivos sistemas de ensino, que materializarão a instituição efetiva do SNE.

Art. 5º A cooperação federativa e a colaboração em matéria educacional terão como objetivos gerais:

I – a garantia de equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e dos estados com relação aos seus municípios;

II – a identificação dos fatores que influenciam de maneira relevante a melhoria da qualidade do ensino e a democratização da oferta, com base nas metas definidas nos planos decenais e nos indicadores nacionais produzidos para esta finalidade pelo INEP;

III – a vinculação efetiva das políticas, programas, projetos e ações com as necessidades dos estudantes e da comunidade; e

IV – a observância dos aspectos relevantes para a promoção socioeconômica e a sustentabilidade das iniciativas em seus mais amplos aspectos.

Parágrafo único. Para o desempenho da atribuição conferida ao INEP no inciso II, deverão ser consideradas, especialmente, as informações coletadas por meio do Censo Escolar da Educação Básica e do Censo da Educação Superior.

Art. 6º A cooperação federativa e a colaboração em matéria educacional objetivarão, ainda, especificamente:

I – promover o acesso, a permanência, a qualidade da aprendizagem, os direitos humanos e a diversidade sociocultural na educação básica em todas as suas etapas e modalidades;

II – promover a ampliação do acesso e a permanência e conclusão com êxito, na educação superior e na educação profissional e tecnológica, considerando os direitos humanos e a diversidade sociocultural;

III – promover a articulação entre os dois níveis e as diversas etapas e modalidades de ensino;

IV – promover o compartilhamento de experiências pedagógicas, com participação da comunidade acadêmica e da sociedade, incorporando tecnologias da informação e comunicação;

V – promover a integração entre a educação escolar, as famílias, as comunidades locais e as ações educativas produzidas pelos movimentos sociais;

VI – reconhecer e valorizar a experiência educativa em outros espaços de aprendizagem;

VII – garantir o financiamento da educação pública, por meio dos orçamentos elaborados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, compatível com as metas e estratégias definidas nos planos decenais;

VIII – avaliar e regular a oferta, do setor público e do setor privado, com transparência e controle social, com vistas a promover a inclusão e a qualidade da educação;

IX – valorizar os profissionais de educação, considerando ingresso exclusivamente por concurso público, remuneração condigna, carreira, adequadas condições de trabalho e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação básica pública; e

X – assegurar formação inicial e continuada específica na área de atuação, de acordo com as diretrizes nacionais em vigor.

CAPÍTULO II DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Seção I

Do Papel de Cada Ente Federativo

Art. 7º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios terão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

I – participar da formulação da política e da execução de ações nacionalmente pactuadas no âmbito do SNE;

II – elaborar propostas orçamentárias em conformidade com as metas do seu plano decenal de educação, assegurando as dotações e as autorizações legislativas correspondentes;

III – ofertar serviços educacionais com os padrões de qualidade nacionalmente pactuados no âmbito do SNE e compatíveis com os recursos orçamentários disponíveis, em cada ano, para a educação;

IV – elaborar normas técnicas e mensurar custos que caracterizem a qualidade da oferta educacional em seus sistemas de ensino;

V – formular e executar política de formação e desenvolvimento de seus profissionais;

VI – criar instâncias e mecanismos de controle, avaliação e fiscalização da oferta educacional nos limites de sua competência;

VII – acompanhar, avaliar e divulgar as condições de oferta, com especial atenção para o atendimento de população em condições de vulnerabilidade social, e qualidade da educação em seu sistema de ensino; e

VIII – regular e regulamentar a oferta privada de serviços educacionais, em sua esfera de atuação, tendo em vista o interesse público.

Art. 8º A União tem função normativa, distributiva e supletiva em relação às unidades educacionais e demais instâncias do seu sistema, além da responsabilidade de:

I – coordenar, regular, avaliar e supervisionar o sistema federal de ensino;

II – regulamentar e exercer as funções de avaliação, regulação e supervisão de toda a oferta de cursos de pós-graduação **stricto sensu**, mestrados, mestrados profissionais e doutorado;

III – coordenar o SNE, abrangendo ambos os níveis e todas as etapas e modalidades de ensino;

IV – coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações nacionais integradas, em articulação com os sistemas estaduais, distrital e municipais;

V – coordenar a elaboração participativa e acompanhar a implementação de uma base nacional comum curricular para a educação básica e de Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos superiores, assegurando suas periódicas reavaliações, além das demais diretrizes nacionais necessárias à organização da educação nacional, em ambos os níveis e em todas as suas etapas e modalidades, com articulação promovida entre os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino;

VI – coordenar a elaboração participativa e acompanhar a implementação de diretrizes para valorização dos profissionais da educação, obedecendo ao disposto no art. 6º, inciso XII, desta Lei Complementar;

VII – estabelecer critérios, definir e aplicar metodologia, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, para monitorar e avaliar periodicamente o PNE; e

VIII – elaborar Documento Base do PNE até o final do primeiro semestre do oitavo ano de vigência do PNE em vigor.

IX – estabelecer critérios, parâmetros e métodos para avaliar a qualidade da educação nacional, por meio do Sistema Nacional de Avaliação, em regime de colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios;

X – elaborar e atualizar periodicamente um plano estratégico do Ministério da Educação – MEC e seus órgãos vinculados, tendo em vista suas responsabilidades nas metas do PNE, de acordo com o período de gestão do governo;

XI – prever formas de integração, colaboração e articulação com os sistemas estaduais,

distrital e municipais, com vistas a otimizar recursos e melhorar a oferta dos serviços educacionais; e

XII – prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para que aperfeiçoem a sua atuação institucional e para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, conforme a disponibilidade de recursos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional.

Art. 9º Os estados, em complementação ao exposto no art. 8º, têm função normativa, distributiva e supletiva em relação às unidades educacionais e demais instâncias do seu sistema e em relação aos sistemas municipais, além da responsabilidade de:

I – coordenar o sistema estadual de ensino e atuar, perante as demais esferas, como o ente federativo com responsabilidade de coordenar esforços para suprir as necessidades educacionais da população e do projeto de desenvolvimento daquela Unidade da Federação;

II – coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações integradas naquela Unidade da Federação, em articulação com os sistemas federal e municipais;

III – coordenar a implementação da base nacional comum curricular para a educação básica estadual e municipal, e das Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos superiores no âmbito do seu sistema, além das demais diretrizes nacionais e estaduais em vigor para as diversas etapas e modalidades;

IV – implementar as diretrizes nacionais para valorização dos profissionais da educação no âmbito de seu sistema e acompanhar a sua implementação nos sistemas municipais, obedecendo ao disposto no art. 6º desta Lei Complementar;

V – elaborar, a cada 10 (dez) anos, um Documento Base de Plano Estadual de Educação, em consonância com o PNE, contendo diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio, visando ao debate na Conferência Estadual de Educação e, após revisão e transformação em projeto de lei, enviar à Assembleia Legislativa para discussão e aprovação;

VI – estabelecer critérios, definir e aplicar metodologia, em colaboração com a União e os municípios, para monitorar e avaliar periodicamente o Plano Estadual de Educação, em consonância com a metodologia de monitoramento e avaliação do PNE;

VII – estabelecer critérios, parâmetros e métodos para avaliar a qualidade da educação estadual por meio do Sistema Nacional de Avaliação, em regime de colaboração com a União e com seus municípios;

VIII – regulamentar e exercer as funções de avaliação, regulação e supervisão de toda a oferta da educação básica, no âmbito de sua competência;

IX – elaborar e atualizar periodicamente um plano estratégico da Secretaria de Estadual de Educação, ou órgão congênere, tendo em vista o alcance proporcional das metas do Plano Estadual de Educação, de acordo com o período de gestão do governo;

X – prever formas de integração, colaboração e articulação com os sistemas municipais, visando otimizar recursos e melhorar a oferta dos serviços educacionais;

XI – abranger, no Sistema Estadual de Ensino, os municípios que não organizaram seu sistema, até que o façam;

XII – prestar assistência técnica e financeira aos seus municípios, para que aperfeiçoem sua atuação institucional e para garantir equalização de oportunidades educacionais com qualidade, conforme a disponibilidade de recursos orçamentários aprovados

pela Assembleia Legislativa.

Art. 10. Os municípios têm função normativa, distributiva e supletiva em relação às unidades educacionais e demais instâncias do seu sistema, em complementação ao previsto no art. 8º, além da responsabilidade de:

I – coordenar o sistema municipal de ensino e atuar, perante as demais esferas, como o ente federativo com responsabilidade de demonstrar as necessidades educacionais da população e do projeto de desenvolvimento da sociedade local;

II – coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações integradas no território municipal, em articulação com os sistemas federal e estadual;

III – coordenar a implementação da base nacional comum curricular para a educação básica municipal, e das Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos superiores no âmbito do seu sistema, além das demais diretrizes nacionais e estaduais para ambos os níveis e para todas as etapas e modalidades de ensino que estejam em vigor na Unidade da Federação a que pertence;

IV – implementar as diretrizes nacionais para valorização dos profissionais da educação no âmbito de seu sistema, obedecendo ao disposto no art. 6º, inciso XII, desta Lei Complementar;

V – elaborar, a cada 10 (dez) anos, um Documento Base de Plano Municipal de Educação, em consonância com o Plano Estadual e Nacional de Educação, contendo diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio, visando ao debate na Conferência Municipal de Educação e, após revisão e transformação em projeto de lei, enviar à Câmara de Vereadores para discussão e aprovação;

VI – estabelecer critérios, definir e aplicar metodologia, em colaboração com a União e o estado, para monitorar e avaliar periodicamente o Plano Municipal de Educação, em consonância com a metodologia de monitoramento e avaliação do PNE;

VII – estabelecer critérios, parâmetros e métodos para avaliar a qualidade da educação municipal por meio do Sistema Nacional de Avaliação, em regime de colaboração com a União e com o estado;

VIII – regulamentar e exercer as funções de avaliação, regulação e supervisão de toda a oferta da educação infantil, no âmbito de sua competência;

IX – elaborar e atualizar periodicamente um plano estratégico da Secretaria de Municipal de Educação, ou órgão congênere, tendo em vista o alcance proporcional das metas do Plano Municipal de Educação, de acordo com o período de gestão do governo; e

X – prever formas de integração, colaboração e articulação com o sistema estadual e federal de ensino, visando otimizar recursos e melhorar a oferta dos serviços educacionais.

Art. 11. Compete ao Distrito Federal as atribuições reservadas aos estados e aos municípios, no que couber.

Seção II Dos Órgãos de Coordenação

Art. 12. O SNE terá como órgão coordenador o MEC.

Parágrafo único. O MEC e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, ou similares, serão órgãos coordenadores dos seus respectivos sistemas de ensino.

Seção III

Dos Conselhos de Educação

Art. 13. O Conselho Nacional de Educação – CNE terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação no âmbito do SNE.

Parágrafo único. O CNE exerce também funções normativas no âmbito do sistema federal de ensino, na forma da lei.

Art. 14. Ao CNE, entre outras incumbências na forma da lei, compete privativamente de forma articulada com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais:

- I – a definição de diretrizes curriculares e normas nacionais para a educação;
- II – a normatização nacional vinculante com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- III – definição das diretrizes para valorização dos profissionais da educação; e
- IV – a análise e a emissão de pareceres sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional.

Art. 15. Os sistemas estaduais, distrital e municipais têm como órgão normativo o Conselho Estadual, Distrital e Municipal de Educação, com funções deliberativas, consultivas e propositivas, fiscalizadoras e de controle social, de composição intrafederativa e com efetiva participação da sociedade civil, na forma da lei.

§ 1º O Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação têm competências privativas, em consonância ao previsto na legislação vigente, relativas ao credenciamento e recredenciamento de instituições, à autorização e reconhecimento de cursos, à organização curricular e ao assessoramento ao órgão executivo no âmbito de seu sistema, além de outras atribuições na forma da lei.

§ 2º A participação nos Conselhos de Educação é função de relevante interesse público e seus membros terão condições objetivas de trabalho, com despesas previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação.

§ 3º Os atos normativos aprovados pelos Conselhos de Educação serão homologados pelo Ministro ou Secretário, no âmbito de cada sistema de ensino.

Seção IV

Das Instâncias Permanentes de Negociação Federativa para a Educação Básica

Art. 16. As instâncias permanentes de negociação federativa para a educação básica são espaços de negociação e pactuação entre os entes federativos, representados por órgãos dos seus respectivos sistemas de ensino, que visam concretizar a cooperação federativa e a colaboração em matéria educacional.

§ 1º As instâncias nacionais permanentes de negociação federativa para a educação básica denominam-se:

- I – Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira; e
- II – Comissão Tripartite de Gestão Normativa.

§ 2º As instâncias estaduais permanentes de negociação federativa denominam-se:

- I – Comissão Bipartite de Gestão Administrativa e Financeira; e
- II – Comissão Bipartite de Gestão Normativa.

Art. 17. À Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira cabe:

I – estabelecer mecanismos de articulação para a realização de ações conjuntas visando ao alcance das metas do PNE, considerando os recursos dos respectivos orçamentos, aprovados pelo Poder Legislativo correspondente;

II – pactuar a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e do Custo Aluno-Qualidade – CAQ e anualmente publicar os cálculos e os valores a serem praticados, em forma de resolução, no Diário Oficial da União, até o dia 31 de julho de cada exercício, para a vigência no exercício seguinte, observadas as condições do inciso I;

III – pactuar normas operacionais básicas para orientar a gestão dos sistemas de ensino, as ações de caráter supletivo e de assistência técnica, de efeito vinculante, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para todas as etapas e modalidades da educação básica, considerando as especificidades regionais sempre que for necessário;

IV – pactuar divisão de responsabilidades entre os entes federados pela realização das ações de que trata o inciso I, bem como os mecanismos de transparência e controle de sua execução, a fim de assegurar a eficiência e instruir eventual apuração de responsabilidades;

V – monitorar a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional, considerando as Diretrizes Nacionais de Carreira, e em sintonia com o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação de que trata o art. 21 da presente Lei Complementar;

V – monitorar a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, respeitadas as disposições do PNE e legislação vigente; e

VII – subsidiar o Ministro de Estado da Educação e os dirigentes dos sistemas subnacionais em decisões administrativas com impacto nos respectivos orçamentos, especialmente na análise de proposições relativas à normatização nacional vinculante, com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tratadas no inciso II do art. 14 desta Lei Complementar.

Art. 18. As Comissões Bipartites de Gestão Administrativa e Financeira terão, em cada Unidade da Federação, atribuições similares às da instância nacional, respeitados seus limites de competências.

Parágrafo único. De forma específica, as Comissões Bipartites de Gestão Administrativa e Financeira terão ainda atribuições de desenvolver mecanismos que organizem e facilitem a mobilidade dos estudantes entre as diferentes redes de ensino.

Art. 19. À Comissão Tripartite de Gestão Normativa cabe:

I – discutir e contribuir no processo de elaboração de diretrizes nacionais pelo CNE, funcionando como instância nacional de consulta;

II – desenvolver mecanismos de implementação das diretrizes nacionais nos sistemas federal, distrital, estaduais e municipais de ensino;

III – desenvolver mecanismos de fortalecimento dos conselhos de educação nos sistemas de ensino.

IV – apresentar propostas para a elaboração de diretrizes complementares no âmbito dos respectivos conselhos de educação.

Parágrafo único. As Comissões Bipartites de Gestão Normativa terão, em cada Unidade da Federação, atribuições similares às da instância nacional, respeitados seus limites de competência.

Art. 20. As instâncias permanentes de negociação federativa serão compostas de forma

a respeitar a representação paritária entre as esferas de gestão.

§ 1º A Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira será composta por 20 (vinte) membros e respectivos suplentes, consideradas as seguintes representações:

I – 5 (cinco) representantes do MEC;

II – 1 (um) representante das secretarias estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED;

III – 1 (um) representante das secretarias municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;

IV – 3 (três) representantes da Instância Tripartite de Gestão Normativa, que serão indicados pelo colegiado; e

V – 2 (dois) representantes do Fórum Nacional de Educação – FNE, que serão indicados pelo colegiado.

§ 2º A Comissão Tripartite de Gestão Normativa será por composta por 20 (vinte) membros e respectivos suplentes, consideradas as seguintes representações:

I – 5 (cinco) representantes do CNE;

II – 1 (um) representante dos Conselhos Estaduais de Educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados pelo Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação – FNCE;

III – 1 (um) representante dos Conselhos Municipais de Educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados pela União Nacional de Conselhos Municipais de Educação – UNCME;

IV – 3 (três) membros natos, que serão o presidente do CNE e os presidentes do FNCE e da UNCME; e

V – 2 (dois) representantes da Instância Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira, que serão indicados pelo colegiado.

Seção V

Do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação

Art. 21. Fica constituído o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, com os seguintes objetivos:

I – acompanhar a atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme os dispositivos do PNE;

II – propor mecanismos para a obtenção e a organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos, bem como sobre os planos de carreira e remuneração; e

III – acompanhar a evolução salarial por meio do indicador censitário da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência Social – RAIS-MTPS, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD-IBGE, além de outras fontes oficiais de pesquisa e informação.

§ 1º O Fórum terá representação da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos trabalhadores da educação, conforme definido pela Lei no 13.004, de 25 de

junho de 2014.

§ 2º As reuniões do Fórum serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme os dispositivos do regimento interno.

Seção VI Dos Fóruns de Educação

Art. 22. O SNE tem o FNE como órgão de mobilização e articulação da sociedade civil, com as seguintes atribuições:

I – articular e coordenar as conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais, distrital e municipais de educação, propondo seu regulamento; e

II – acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, configurando-se como uma das instâncias responsáveis pelas suas avaliações periódicas.

§ 1º Os Sistemas estaduais, distrital e municipais de educação têm o Fórum Estadual, Distrital e Municipal de Educação, respectivamente, como órgão de mobilização e articulação da sociedade civil, com atribuições correspondentes ao Fórum Nacional no âmbito de sua competência.

§ 2º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Fóruns Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação.

§ 3º A participação nos Fóruns Estadual, Distrital e Municipal de Educação é função de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias, bem como a condições objetivas de trabalho.

Seção VII Das Conferências de Educação

Art. 23. As Conferências Nacionais de Educação, promovidas pela União, articuladas e coordenadas pelo FNE, realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos, com o objetivo de avaliar a execução do PNE, promover o debate temático de interesse da educação nacional e subsidiar a elaboração do PNE para o decênio subsequente.

§ 1º Serão realizadas Conferências distrital, Estaduais e Municipais de Educação no período de vigência do PNE e respectivos Planos Distrital, Estaduais e Municipais, em articulação com as Conferências Nacionais de Educação.

§ 2º As Conferências fornecerão insumos para avaliar a execução dos planos decenais e subsidiarão a elaboração do plano para o decênio subsequente.

§ 3º A promoção das Conferências contará com assistência técnica e financeira da União ao Distrito Federal, aos estados e municípios e dos estados aos municípios constituintes da respectiva Unidade da Federação.

CAPÍTULO III DA AÇÃO E DOS INSTRUMENTOS INTEGRADOS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Seção I Dos Planos Decenais de Educação

Art. 24. A lei estabelecerá o PNE, de duração decenal, com o objetivo de articular o SNE, em regime de colaboração, e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus níveis, etapas e modalidades, respeitados os orçamentos aprovados pelo Congresso Nacional, por

meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – universalização da alfabetização;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na superação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, devidamente aprovados nos orçamentos anuais, que assegure o atendimento às necessidades de manutenção e expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- X – valorização dos profissionais da educação;
- XI – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade sociocultural e à sustentabilidade socioambiental; e
- XII – garantia das finalidades da educação nacional enunciadas no art. 205 da Constituição.

§ 1º As disposições do PNE constituem normatização vinculante dos Planos Estaduais e Municipais a ele consequentes.

§ 2º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação da lei que o instituir.

§ 3º Os entes federativos estabelecerão, nos respectivos planos de educação, estratégias que:

- I – assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II – considerem especificidades das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, além das necessidades próprias da educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em ambos os níveis e em todas as etapas e modalidades; e
- III – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 4º A garantia das liberdades constitucionais, o respeito aos direitos humanos e a não discriminação são valores fundamentais ao planejamento decenal articulado.

Art. 25. O Plano Plurianual – PPA, as Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias anuais compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação estaduais,

distrital e municipais, a fim de viabilizar sua plena execução.

Art. 26. Ao MEC compete a garantia de assistência técnica para a elaboração ou adequação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação e se organizará, fundamentalmente, pela via:

I – da disponibilização de dados, informações e documentos orientadores;

II – de portal informatizado, público e gratuito, de acesso irrestrito, com recursos para a orientação e a promoção do acompanhamento social;

III – da qualificação de técnicos das redes de ensino, mediante pactuação na Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira, disposta no art. 16; e

IV – do estímulo à ampla participação da sociedade, de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Parágrafo único. Em todas as orientações e etapas de trabalho deverá haver incentivo ao efetivo envolvimento dos Fóruns de Educação e dos Conselhos de Educação.

Art. 27. Até o final do primeiro semestre do oitavo ano de vigência do plano decenal em vigência, o Poder Executivo encaminhará ao Legislativo correspondente, sem prejuízo das prerrogativas desse Poder, projeto de lei referente ao plano de educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

Seção II

Das Iniciativas Regionais ou Territoriais

Art. 28. Os entes federativos poderão organizar iniciativas regionais ou territoriais de políticas públicas de educação em ambos os níveis e em todas as etapas e modalidades, visando atender às particularidades locais e o alcance das metas dos planos de educação.

§ 1º Os planos regionais e as estratégias de regionalização, articuladas a partir dos planos de educação de cada ente federativo no território, serão considerados para efeito da ação técnica ou financeira supletiva da União, do Distrito Federal e dos estados, respeitada a disponibilidade orçamentária.

§ 2º O planejamento integrado e participativo de âmbito regional, com vistas ao desenvolvimento de ações comuns e intersetoriais em torno das metas dos planos de educação, considerará indicadores de interesse comum e de vulnerabilidades educacionais.

§ 3º A articulação regional deverá considerar e respeitar a realidade de cada ente federativo e poderá expressar em instrumento jurídico de cooperação, construído com a participação da sociedade.

Seção III

Dos Territórios Etnoeducacionais Indígenas

Art. 29. Os entes federativos deverão organizar seus sistemas de educação de tal modo que se garanta um regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios etnoeducacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 1º A educação escolar indígena será organizada com a participação dos povos indígenas em consulta prévia e informada, observada a sua territorialidade e respeitando suas necessidades e especificidades, considerando a legislação vigente e as diretrizes nacionais aprovadas pelo CNE.

§ 2º A educação indígena terá processo específico de avaliação, a ser regulamentado em instrumento próprio.

§ 3º Devem ser criados fóruns permanentes de negociação, com representantes dos gestores da educação e das comunidades indígenas em cada rede ou sistema de ensino, para discutir e definir a regulamentação, pactuação, implementação e operacionalidade das políticas voltadas aos povos indígenas, com ampla participação das comunidades.

CAPÍTULO IV DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO

Art. 30. O Sistema Nacional de Avaliação se constitui de processos e mecanismos de avaliação da Educação Básica e Superior, graduação e pós-graduação, para promover a qualidade da oferta educacional nas diferentes instâncias e instituições educativas, a melhoria dos processos educativos e a redução das desigualdades educacionais, sendo regido pelos seguintes princípios:

I – relevância pedagógica e contextual dos resultados, facilitando o acesso e uso de evidências por professores, gestores e sociedade em geral para o aprimoramento dos sistemas de educação;

II – coordenação de esforços de avaliação e cooperação técnica entre os entes federados e efetiva colaboração entre os sistemas de educação;

III – transparência na divulgação dos objetivos e dos resultados das avaliações e metodologias utilizadas;

IV – regularidade na coleta e disponibilização de dados, séries históricas, informações e outros documentos orientadores;

V – estabelecimento de formas de colaboração com instituições de ensino superior, entidades de pesquisa e sociedade civil para utilização das informações produzidas e aprofundamento do entendimento das questões avaliadas;

VI – progressiva ampliação da abrangência da avaliação para outros contextos e aprendizados; e

VII – progressiva redução do tempo demandado entre a coleta de informações e a divulgação dos resultados.

Parágrafo único. O Sistema Nacional de Avaliação se constituirá dos processos e mecanismos de avaliação da educação básica e educação superior, com vistas a promover a qualidade da oferta educacional nos diferentes espaços e instâncias educativas, a melhoria dos processos educativos e a redução das desigualdades educacionais.

Art. 31. Para fins de monitoramento e avaliação do direito à educação, o Sistema Nacional de Avaliação deverá coletar dados, realizar análises e divulgar periodicamente informações sobre:

I – o acesso a instituições educativas e suas respectivas condições adequadas de funcionamento;

II – a trajetória educacional regular, entendida como permanência, promoção e conclusão;

III – o acesso a conhecimentos e saberes necessários ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

IV – as condições indispensáveis para o funcionamento dos sistemas e unidades

escolares de acordo com o CAQ estabelecido em lei e compatíveis com os recursos orçamentários de cada ente federativo; e

V – o progresso das metas, estratégias, ações, programas e projetos executados ou em execução para o cumprimento dos planos de educação.

Parágrafo único. Lei específica determinará as responsabilidades de cada ente federado na coleta, análise e disseminação das informações produzidas pelo Sistema Nacional de Avaliação, bem como sua regularidade e mecanismos de financiamento.

CAPÍTULO V DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 32. O financiamento da Educação Básica será orientado pela Constituição, pela LDB, pelo PNE, por padrões nacionais de qualidade de oferta e pela definição do CAQi e CAQ, com o objetivo de consagrar o direito à educação e corrigir as desigualdades educacionais, devendo ser assegurado nos respectivos orçamentos públicos.

Art. 33. A qualidade referida no art. 206, inciso VII, da Constituição, no art. 3º, inciso IX, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e, como processo permanente de aprimoramento, no art. 2º, inciso IV, da Lei no 13.005, de 2014, para toda a Educação Básica, é entendida a partir de três dimensões principais:

I – a presença dos insumos, entendidos como condições objetivas necessárias para a oferta educacional;

II – a efetiva qualidade da oferta, entendida como os processos de gestão administrativa, normativa e pedagógica, necessários para transformar o conjunto de insumos em efetivas oportunidades educacionais; e

III – a realização dos objetivos educacionais entendidos como o desenvolvimento e o aprendizado dos estudantes.

Parágrafo único. A qualidade se concretiza, além do estabelecido no **caput**, quando são considerados os indicadores de desigualdade, no momento em que é efetivada a inclusão de grupos historicamente marginalizados e quando há estruturas de controle social que coletam e sistematizam as informações no âmbito de cada rede de ensino quanto ao progresso das metas, estratégias, ações, programas e projetos implementados no âmbito dos planos decenais de educação aprovados em lei.

Seção I

Da Ação Redistributiva e Supletiva para a Educação Básica

Art. 34. No contexto da cooperação federativa para a Educação Básica, a União exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade nacional do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Art. 35. São recursos públicos destinados à cooperação federativa nos termos desta lei:

I – receita de impostos próprios da União

II – receita de impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

III – receita do salário-educação;

IV – receita de incentivos fiscais;

V – recursos dos **royalties** e participação especial sobre exploração de recursos

naturais definidos na Lei no 12.858, de 9 de setembro de 2013;

VI – recursos do Fundo Social do Pré-Sal definidos na Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010;

VII – recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;

VIII – outras contribuições sociais; e

IX – outros recursos previstos em lei.

§ 1º Nos casos de anistia fiscal ou incentivos fiscais de qualquer natureza, fica o poder público proibido de incluir nessas medidas os percentuais constitucionais destinados à educação.

§ 2º A ação distributiva da União para a Educação Básica se realizará por meio das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário-educação, das disposições do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a estados e municípios de **royalties** por exploração de recursos naturais definidas em lei, entre outras.

Art. 36. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a Educação Básica tem por objetivo a redução das desigualdades, promovendo a melhoria da qualidade da oferta da educação pública, observadas as diretrizes, metas e estratégias do PNE e do Plano Estadual, Distrital ou Municipal correspondente.

§ 1º A ação supletiva da União será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão nacional de qualidade da oferta da Educação Básica em todo o território nacional, considerando a diferente capacidade de atendimento de cada ente federativo, respeitando a autonomia dos sistemas de ensino e valorizando as diversidades regionais.

§ 2º A ação supletiva será exercida em caráter complementar à distribuição dos recursos das cotas estaduais e municipais do salário-educação, dos **royalties** sobre a exploração de recursos naturais distribuídos a estados e municípios, sistema contábil de fundos com participação da União como iniciativa complementar do esforço dos estados, Distrito Federal e municípios e da aplicação dos recursos próprios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente da federação.

Seção II

Dos Padrões Nacionais de Qualidade

Art. 37. Os padrões nacionais referidos no art. 32 serão entendidos como um conjunto de referenciais de condições para a qualidade da oferta da Educação Básica e:

I – considerarão as diferentes etapas e modalidades de ensino definidas pela LDB;

II – integrarão o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; e

III – orientarão a definição da ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira, do orçamento da União com relação aos estados, Distrito Federal e municípios e dos orçamentos dos estados com relação aos seus municípios.

§ 1º Os padrões serão elaborados pelo MEC em articulação com as redes e sistemas de ensino, ouvido o FNE.

§ 2º Os padrões serão aprovados pelo CNE, ouvida a Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira e devidamente homologados considerando as exigências orçamentárias.

Art. 38. Os padrões serão organizados por meio das seguintes dimensões:

I – acesso;

II – jornada, currículo e trajetória escolar;

III – profissionais da educação;

IV – instalações e recursos educacionais;

V – gestão escolar, gestão democrática e controle social; e

VI – integração e redes.

§ 1º As dimensões serão detalhadas em componentes a serem sistematicamente observados, a partir dos indicadores que deles se originarão.

§ 2º Os componentes considerarão a formação inicial e continuada, a remuneração, a carreira e as condições de trabalho dos profissionais da educação, o número adequado de alunos por turma, o material didático, a construção e conservação das instalações e equipamentos necessários ao ensino, o transporte escolar, a alimentação escolar e outros insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem.

§ 3º Os indicadores deverão ser capazes de caracterizar condições básicas, adequadas e superiores de oferta para cada etapa e modalidade da Educação Básica.

§ 4º O CNE fixará e atualizará periodicamente o que se define como condições básicas, adequadas e superiores de oferta, ouvindo a Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira.

§ 5º Os indicadores serão incorporados ao Sistema Nacional de Avaliação e servirão de base ao planejamento da ação supletiva da União e dos estados, devendo também contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento pelos órgãos competentes, fortalecendo a transparência e o controle social.

Seção III

Do Custo Aluno-Qualidade

Art. 39. Fica definido o CAQ como referência nacional de investimento, adequado ao orçamento público anual para todas as etapas e modalidades da educação básica, a ser observado pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

§ 1º O CAQi será o valor por aluno necessário para manter, em cada rede de ensino, o conjunto de parâmetros nacionais que referenciem condições básicas de oferta e permanência, abaixo das quais o ensino não poderá se dar em qualquer etapa e modalidade da Educação Básica.

§ 2º O CAQ será o valor por aluno necessário para manter, em cada rede de ensino, o conjunto parâmetros nacionais que referenciem condições adequadas de oferta e permanência, para todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

§ 3º A fórmula de cálculo do CAQi, e posteriormente do CAQ, será de domínio público, considerando os orçamentos públicos, para o atendimento das condições previstas nos parâmetros nacionais de qualidade.

§ 4º O CAQi, e posteriormente o CAQ, serão calculados e reajustados ao final de cada

ano, com validade para o ano subsequente, sendo a metodologia e os cálculos utilizados publicados e amplamente divulgados pela Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira, tratada no art. 16 desta Lei Complementar.

§ 5º Ao MEC, por intermédio do INEP, compete desenvolver estudos e o acompanhamento regular da implementação do CAQi e do CAQ.

Art. 40. À União compete, na forma da lei e atendidos os dispositivos desta Lei Complementar, a suplementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e posteriormente do CAQ.

Art. 41. Para a definição do montante a ser suplementado, as redes e sistemas de ensino terão seu valor aluno ano calculado pela Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira.

§ 1º Na composição da fórmula de cálculo do valor aluno-ano serão considerados, além dos valores de cada Fundo Estadual na forma do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e sua regulamentação em lei, a somatória dos demais recursos próprios e os recursos dos programas federais que são distribuídos de maneira universal.

§ 2º As redes e sistemas de ensino com valor aluno-ano abaixo do valor do CAQi, e posteriormente abaixo do valor do CAQ, receberão apoio supletivo da União, e o dirigente deverá ser responsabilizado caso os padrões de oferta equivalentes, definidos no regulamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, não sejam atingidos.

§ 3º As redes e sistemas de ensino com valor aluno-ano acima do valor do CAQi, e posteriormente acima do valor do CAQ, também deverão garantir que a oferta se dê com os padrões equivalentes à sua escala de classificação, referenciados no Sistema Nacional de Avaliação, sendo o dirigente responsabilizado no caso do não cumprimento deste dispositivo.

Seção IV Da Assistência Técnica

Art. 42. A ação de assistência técnica da União se dará em quatro dimensões, para as quais as ações do MEC deverão se organizar para colaborar com:

- I – o diagnóstico, planejamento e gestão das redes e sistemas de ensino;
- II – a formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;
- III – as práticas pedagógicas; e
- IV – a avaliação.

Parágrafo único. A execução dos programas e ações de assistência técnica da União atenderão a Normas Operacionais Básicas aprovadas pela Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira, tratada no art. 16.

CAPÍTULO VI DA AÇÃO SUPLETIVA DOS ESTADOS

Art. 43. Os estados regularão em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os seus municípios, com vistas a definir a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação e a efetivação do seu apoio técnico e financeiro

prestado em caráter suplementar.

Parágrafo único. Os princípios para a organização das ações supletivas dos estados com relação aos seus municípios, em cada Unidade da Federação, devem ser consonantes aos que orientam a ação supletiva da União, técnica e financeira, tratada nesta Lei Complementar.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 44. Os valores transferidos pela União para a execução das ações supletivas de caráter financeiro e técnico não poderão ser considerados pelos beneficiários para fins de cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição.

Art. 45. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição.

Art. 46. Fica autorizada a adoção de procedimentos simplificados para apoio técnico e financeiro necessários à execução da obra ou serviço a contratar, bem como para os processos relativos à prestação de contas, em situações excepcionais decorrentes de eventos ou desastres que afetem as condições de funcionamento de equipamentos e estruturas de unidades educacionais e seus processos de ensino-aprendizagem.

§ 1º Os procedimentos referidos no **caput** serão regulamentados em lei específica, com a garantia de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, da moralidade, publicidade, igualdade e economicidade.

§ 2º Serão regulamentados também os procedimentos de apoio específico a regiões de difícil acesso, especialmente nos casos em que o acesso às escolas só é possível pela via aérea ou fluvial.

Art. 47. Para o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os órgãos educacionais.

§ 1º Devem ser instituídos mecanismos para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos poderes legislativos e dos tribunais de contas.

§ 2º As informações relativas à execução orçamentária na área de educação devem ser auditadas e responsabilizarão dirigentes pelo preenchimento em caso de fraude comprovada.

§ 3º O MEC atuará continuamente para melhorar a qualidade e a abrangência das informações, protegendo de fraudes os instrumentos de coleta, tratamento e divulgação, e facilitando o acesso e a compreensão da sociedade em geral.

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 48. A proposta de CAQ deverá ser desenvolvida, conceitual e metodologicamente, pelo MEC, em diálogo com FNE, o CNE e as Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, devendo ser pactuada na Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira.

Art. 49. Os estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar ou adequar

Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes pactuadas na Comissão de Negociação Federativa Tripartite e aprovadas pelo CNE, respeitadas a autonomia dos entes federativos e as condições orçamentárias, no prazo de até quatro anos a partir da aprovação desta Lei Complementar.

Art. 50. A União, os estados e os municípios organizarão seus sistemas de ensino ou revisarão suas leis em vigor, de acordo com as condições mínimas necessárias e os prazos a serem definidos pelo CNE, em diálogo com a Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira e a Comissão Tripartite de Gestão Normativa.

Parágrafo único. O MEC deverá realizar ação específica de assistência técnica para a adequação da legislação que organiza os Sistemas de Educação dos estados, Distrito Federal e municípios, após a devida pactuação na Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira, com vistas ao cumprimento do art. 211 da Constituição e o disposto nesta Lei Complementar.

Art. 51. Esta Lei Complementar entra em vigor a partir da data de sua publicação.

Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf

CIP – Catalogação na Publicação

B369s Beatrici, Alexandra Ferronato
 O Sistema Nacional de Educação no Brasil : o debate atual, analisado
 numa perspectiva histórica e estrutural/ Alexandra Ferronato Beatrici. – 2018.
 140 f.; 30 cm.

Orientação: Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2018.

1. Políticas educacionais. 2. Sistema Nacional de Educação – Brasil.
3. Educação. I. Esquinsani, Rosimar Siqueira, orientadora. II. Título.

CDU: **37.014**

Catalogação: Bibliotecária Marciéli de Oliveira - CRB 10/2113