Sistema Nacional *Articulado* de Educação
Aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional

Durante a 10ª Semana Nacional em Defesa e Promoção da Educação Pública, realizada entre 20 e 24 de abril desse ano, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) publicou Caderno[1] contendo breve estudo comparativo sobre os eixos da Conferência Nacional de Educação (Conae), à luz das propostas da comunidade educacional e da própria CNTE, sintetizadas no Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira – consolidado em 1997 e atualizado até 2005 – e no Caderno de Resoluções do 30º Congresso da Confederação, ocorrido em janeiro de 2008.

Não obstante o mencionado documento ser a principal referência conceitual para o debate da categoria sobre a C*onstrução do Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação (PNE) e suas Diretrizes e Estratégias de Ação* (tema da Conae 2010), o texto presente traz uma análise sobre a *estrutura* do Sistema Nacional *Articulado* de Educação e seus desdobramentos para a educação pública brasileira.

Cabe esclarecer, de antemão, que boa parte de nossa compreensão sobre Sistema Nacional de Educação (SNE) foi construída, coletivamente, em âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e do Fórum Nacional da LDB – ambos instituídos logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Os fóruns tinham por finalidade regulamentar o art. 22, inciso XXIV, da Carta Magna, referente às novas diretrizes e bases da educação nacional. Quanto ao PNE, os Congressos Nacionais de Educação (Coneds) contribuíram para a formação de uma base teórico-empírica a respeito da relação entre demanda educacional e projeto político para a educação, incluindo a organização do(s) sistema(s) de ensino. Já a experiência de formulação do Projeto de Lei (PL) que deu origem ao PNE oficial (Lei nº 10.172, de 2001) apontou o erro do então governo federal em excluir a sociedade e o Conselho Nacional de Educação (CNE) desse importante debate, e serve de referência histórica.

Embora a matriz das concepções de *Sistema* e de *Plano* nacionais de educação seja coletiva, a reforma neoliberal da década de 1990, ao mesmo tempo em que uniu os educadores contra a descentralização dos sistemas de ensino, a fragmentação dos níveis, etapas e modalidades e a municipalização do ensino fundamental, por outro lado, disseminou novas "visões" sobre *Sistema Nacional de Educação*, especialmente acerca de sua *organização* e *gestão*.

A CNTE, por meio deste documento, que orientará o debate de sua Conferência de Educação, em outubro próximo, a fim de consolidar sua posição sobre os vários conceitos que integram os temas e a concepção de SNE, apresenta uma síntese de sua posição sobre a conformação do SNE com foco (i) nas mazelas impostas pela reforma neoliberal à organização do Estado brasileiro e os desafios para superá-las, (ii) nos princípios constitucionais que regem a educação e o SNE, (iii) nos recentes avanços do regime de colaboração, protagonizados pelo MEC com os sistemas estaduais e municipais de ensino, (iv) nos aspectos específicos da concertação, da concepção e da operacionalização do Sistema Nacional e (v) nos *desafios* e *elos* das ações educacionais articuladas para consolidar o SNE no atual contexto político.

A ausência de um histórico sobre *sistema de educação* explica-se pelo objetivo central do texto que é apontar as *causas* e as *possibilidades* posteriores à CF/88, que levam à consolidação de um Sistema Nacional *Articulado* de Educação.

Já as possíveis divergências de opiniões com nossos parceiros de luta, ou com gestores públicos, somente reforça a importância do diálogo lançado pela Conae, que é o espaço legítimo para construção de uma proposta democrática de SNE.

A fragmentação imposta à educação pela reforma neoliberal e alguns *nós* a serem superados para consolidar a cooperação entre os sistemas de ensino

Durante a primeira tentativa de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), capitaneada pelo FNDEP, previa-se a constituição do SNE como *expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições públicas e privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional*. (BRASIL, 1988b, grifo nosso)

Essa ***expressão institucional***, encarregada de organizar toda a educação nacional, continha, em esfera nacional, fundamentos, objetivos e órgãos normativo e de coordenação, de execução, consultivo e de articulação com a sociedade. Também dispunha de abrangência e competências definidas, assim como os sistemas próprios da União, dos estados, do DF e dos municípios. As normatizações gerais do SNE encontravam-se dispostas na LDB, e tinham a gestão democrática como base de formulação e articulação das políticas entre os sistemas de ensino. Eram tidas como *normas gerais da educação,* as condições para a formação e a valorização da carreira dos profissionais da educação, as áreas prioritárias de atuação de cada ente, os critérios para aplicação dos recursos financeiros, as formas de organização de cada nível, etapa e modalidade do ensino e o currículo nacional comum.

No entanto, a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996 – junto com as leis que a regulamentaram, incluindo a nova LDB (Lei 9.394, de 1996) – desprezou a noção *institucionalizada* de organização cooperativa e democrática da educação nacional. Optou por centralizar a organização institucional e por descentralizar a execução das políticas, de acordo com a nova redação dada ao art. 211 da Constituição. A articulação dos sistemas se restringiu à concepção do art. 8º da LDB, que prevê a *possibilidade* de *regime voluntário de colaboração*. A EC 14 ainda deu ênfase ao ensino fundamental, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424, de 1996, fragmentando a educação básica e isolando o ensino superior. Estagnou a oferta de educação profissional nas escolas técnicas federais, criando cisão entre a formação científico-propedêutica e a profissional (Decreto nº 2.208, de 1997). Rompeu com o Acordo Nacional que previa a consolidação do Pacto pela Valorização do Magistério Público da Educação Básica, a partir de julho de 1995, negando o piso salarial profissional nacional e conferindo salários médios, no mesmo valor previsto para o Piso, em âmbito do Fundef. Relegou as diretrizes nacionais de valorização da carreira dos profissionais da educação e centrou a regulação da educação num sistema de avaliação tosco e limitado.

Em nossa opinião, mais que um rompimento com a proposta de SNE, as reformas neoliberais na educação (e para a concepção de Estado) representaram um estelionato aos princípios constitucionais, que previam – e preveem – promover a equidade educacional no país por meio de ações (i) conjuntas entre os entes federados, (ii) sistêmicas entre os níveis, etapas, modalidades e os elementos constitutivos da educação e (iii) democráticas entre a gestão pública e a sociedade civil.

À época, clara era a necessidade de regulamentar os artigos da Constituição de forma a atender aos princípios fundamentais da redemocratização do país. E a concepção de Sistema Nacional de Educação, implícito na CF/88, e inspirado nas Constituições de 1934 e 1946 – sob a égide do "Manifesto dos Pioneiros da Educação" – representava o único caminho possível a ser trilhado para atingir plenamente o escopo constitucional.

A filosofia neoliberal, porém, não só desvirtuou a estrutura do Estado brasileiro como passou a questionar a classificação da educação como bem público – e o principal alvo foi o ensino superior. Embora a resistência da comunidade acadêmica tivesse impedido a privatização literal das universidades federais, outros mecanismos de desmonte do ensino público superior foram utilizados largamente, com ênfase na precarização do trabalho e dos salários dos servidores, nos cortes de investimento e de manutenção dos *campi* federais e na abertura indiscriminada e inconsequente desse nível de ensino à iniciativa privada.

Muitos são os vieses de análise das reformas e seus impactos. Todavia, para o debate sobre Sistema Nacional *Articulado* de Educação, o mais importante, agora,

consiste em concluir o desfazimento das amarras impostas pela EC nº 14 (em parte já desfeitas pela EC nº 53, de 2006), pela Lei nº 9.424, de 1996 (também em boa parte suplantada pelas leis 11.494, de 2007 e 11.738, de 2008) e pela Lei nº 9.394, de 1996, a fim de possibilitar a reconstrução do projeto de educação pública nacionalizada, emancipadora e engajada nos propósitos de felicidade do povo e de prosperidade do país.

Embora as novas leis supracitadas tenham feito avançar a cooperação entre os entes – ação reforçada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos em nível de políticas de governo – a LDB ainda dispõe de vários dispositivos restritivos que necessitam ser revistos, sobretudo sobre a gestão democrática. Por outro lado, há lacunas na regulamentação constitucional que comprometem avanços na valorização da carreira dos profissionais da educação, que também precisam ser preenchidas.

No aspecto político, existem resistências localizadas que se pautam na agenda neoliberal para fazer frente ao movimento de democratização da educação. É preciso destacar que os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais não têm aderido às políticas de *colaboração* do MEC, ao menos à maioria delas, num claro gesto de oposição ao projeto do governo federal, que representa prejuízo ao conjunto da educação brasileira.

Quanto à organicidade do Sistema Nacional, o desafio consiste em superar a excessiva descentralização conferida pela LDB aos 26 sistemas estaduais, ao sistema do DF e aos 5.564 "sistemas municipais", que, inclusive, passaram a contar com maior respaldo no judiciário para questionar a materialidade das *normas gerais de educação,* a serem fixadas pelo poder federal (Executivo e Congresso Nacional), à luz dos comandos constitucionais. A lei do piso nacional do magistério é um caso clássico, que revela a estratégia das forças conservadoras – derrotadas nos últimos pleitos eleitorais – de deslocar o debate político sobre projeto de sociedade para o foro judicial. Ao decidir assuntos dessa natureza, com base em princípios da *reserva do possível* ou sob *pressão política* de governadores de Estado – que não abrem mão de manter o controle das políticas públicas educacionais – o Supremo Tribunal Federal (STF) esteriliza o poder do Congresso de repactuar a organização da sociedade e cristaliza a concepção de Estado conferida pelas reformas administrativa, previdenciária e educacional. E isso é muito prejudicial para a democracia, além do que ratifica o estelionato neoliberal aplicado na Constituição.

A gravidade dessa questão está estampada na sustentação do ministro do STF, Carlos Ayres Britto, durante julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167, de 2008, contra a Lei do Piso[2]. Independentemente do voto, o ministro observou com clareza os princípios originários da Constituição que fundamentam o SNE – fato não observado pela maioria dos demais ministros, que se pautaram na configuração liberal empreendida à Constituição pela reforma do Estado Mínimo.

Em relação às demandas sociais, o Sistema Nacional *Articulado* de Educação deve, necessariamente, conferir qualidade social ao aprendizado, empregar caráter sistêmico às políticas educacionais e universalizar as matrículas da educação pública regular. E, felizmente, isso está previsto nos eixos da Conae. O combate às desigualdades regionais, princípio básico do SNE, deve ser perseguido através da continuidade das políticas sistêmicas voltadas à interação dos níveis básico e superior; do protagonismo do trabalho e das relações sociais no currículo; da expansão do financiamento; da consolidação da gestão democrática; da implementação de uma cultura positiva para avaliação dos sistemas, das redes, das escolas/instituições, dos estudantes e dos profissionais; da efetiva valorização da carreira dos profissionais da educação (com diretrizes nacionais que assegurem formação, salário, carga horária e condições de trabalho); da reestruturação das escolas (infra-estrutura, tecnologias, espaços, tempos e métodos pedagógicos); da regulamentação da oferta subsidiária do setor privado; do chamamento da sociedade à defesa da educação pública, dentre outros previstos nos eixos da Conae.

Um desafio de peso para o SNE refere-se à elevação do percentual do PIB investido em educação – 7% pelo PNE oficial e 10% (durante um período do plano decenal) requerido pelo PNE da Sociedade. Hoje, no Brasil, estima-se que sejam destinados 4,6%. É preciso que o mesmo esforço incipiente do governo federal, traduzido na complementação ao Fundeb, nas políticas nacionais de formação profissional, na expansão da rede de escolas técnicas e tecnológicas e no aumento das matrículas do ensino superior, entre outros programas do PDE, seja perseguido pelos demais entes da federação, que é quem administram diretamente a educação básica. Sem a elevação do percentual, poucos serão os avanços efetivos que o SNE poderá proporcionar à educação pública.

Do ponto de vista do movimento social, o desafio requer consolidar a Conferência Nacional de Educação como instância máxima de deliberação social sobre as políticas educacionais e construir mecanismos, à luz da nova realidade brasileira, que conduzam à consolidação do Sistema Nacional *Articulado* de Educação (democrático) e à construção do novo PNE, a viger de 2011 a 2021.

Os preceitos (e princípios) constitucionais a serem observados pelo Sistema Nacional *Articulado* de Educação

A Constituição de 1988 representa a síntese da reorganização da democracia brasileira, a qual elegeu a *equidade* e o respeito aos *direitos individuais, coletivos e sociais* como bases materiais, e a cidadania como elemento formal para sua difusão. Daí a denominação de Carta Cidadã.

Ocorre que, como visto, consolidado o período da redemocratização, o país optou por um projeto político antagônico ao princípio da equidade, que dependia de forte respaldo do Estado para sua consecução. O neoliberalismo induziu uma depreciação dos valores e dos compromissos sociais do Estado brasileiro, atingindo fortemente a educação e demais políticas públicas.

Ao contrário do que muitos pregam, a CF/88 não traz comandos utópicos, inatingíveis. Sua estrutura foi edificada a partir da concepção cooperativa dos entes federados que formam a República do Brasil. Ela não promove o isolamento das unidades federadas, mas sim a união dos esforços destas. Isso está claro no princípio da indissolução da República (art. 1º) e nos fundamentos do art. 3º, que preveem:

> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
>
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988a)

O Título II da CF/88 trata dos direitos e garantias fundamentais. O art. 5º estipula os direitos individuais e coletivos e do 6º ao 11 estão previstos os direitos sociais, sendo estes:

> ... a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, **na forma desta Constituição**. (BRASIL, 1988a, art. 6º, grifo nosso)

O Título III denomina-se "Da Organização do Estado" e é fundamental para entender os limites da atuação dos entes federados. O art. 22 descreve as competências privativas da União, à qual, segundo o inciso XXIV da CF/88, inclui legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional". O art. 23, inciso V, diz ser competência comum da União, dos estados, do DF e dos municípios "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência." O parágrafo único do mesmo artigo preceitua que "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." Já o artigo 24 enumera as competências concorrentes dos entes – exceto os municípios – sendo *educação, cultura, ensino e desporto* alguns dos temas passíveis de serem legislados alternativamente. Os parágrafos do artigo ainda esclarecem os limites dessas competências, conforme seguem:

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

> § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
>
> § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
>
> § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988a, art. 24)

Em breve parêntese, conforme já mencionado no tópico anterior, o *nó* judicial envolvendo a Lei nº 11.738, de 2008, – Lei do Piso – consiste em definir o que são e o que não são *normas gerais*. A ADI 4167, interposta por cinco governadores de estado (RS, SC, PR, MS e CE) com apoio tácito de outros cinco (SP, MG, TO, RR e DF), visa limitar o comando do art. 60, III, *"e"* do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) à mera questão de valor, desconsiderando seu principal objetivo que é valorizar a carreira do magistério. Essa forçosa restrição passa ao largo da interpretação sistêmica do texto constitucional, sobretudo dos preceitos do art. 206. A hora-atividade (art. 2º, § 4º, da Lei do Piso), na condição de elemento intrínseco da carga de trabalho do professor e, consequentemente, determinante para o aprendizado dos estudantes deve, ou não, ser minimamente regulada em nível nacional? É ou não uma norma geral? Em julgamento de liminar, o STF entendeu que não. Esperamos reverter essa posição no julgamento do mérito, pois o assunto é primordial para apontar as fronteiras do Sistema Nacional *Articulado* de Educação.

No artigo 25 da CF/88 verifica-se que os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal, tendo em vista que, pelo parágrafo 1º do citado artigo, "são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas" pela Carta Magna.

Quanto aos municípios, embora não gozem de autonomia para legislar sobre matéria educacional – o artigo 24 da CF/88 limita essa prerrogativa à União, aos estados e ao DF – eles podem constituir órgãos normatizadores (Conselhos de Educação), além do executor (Secretaria de Educação), a fim de melhor e mais democraticamente acompanhar a implementação das políticas educacionais. Estas, por sua vez, devem ser orientadas pelos Planos Municipais de Educação, construídos também de forma democrática.

A última parte do supracitado art. 6º determina que os direitos sociais sejam reconhecidos (e garantidos) *na forma da Constituição.* No caso da educação, esses direitos estão previstos no Título VIII, Capítulo III, Seção I, compreendendo os artigos 205 a 214.

A Constituição elegeu a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205). Os princípios regentes do ensino (educação formal e regular) pautam-se na igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; na

liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; na coexistência de instituições públicas e privadas; na gestão democrática; na garantia de padrão de qualidade; na valorização dos profissionais da educação escolar, através de piso salarial profissional nacional, de planos de carreira e do ingresso por concurso público aos das redes públicas (art. 206). Na nossa concepção, esses princípios referem-se aos ***objetivos*** do Sistema Nacional *Articulado* de Educação.

Já o artigo 208 descreve os deveres do Estado com a educação pública, e vale a pena ser transcrito – com as devidas EC's – uma vez que compreende parte das ***metas*** a serem alcançadas pelo SNE:

> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
>
> II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
>
> III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
>
> IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
>
> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
>
> VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
>
> VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
>
> § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
>
> § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
>
> § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. (BRASIL, 1988a)

O art. 209 reconhece a oferta privada de educação, que deve atender às normas gerais e aos requisitos de autorização e de avaliação estabelecidos pelo poder público. A rede particular deverá integrar o SNE, em razão da garantia dos princípios e fundamentos universais da educação e do Estado brasileiro, que preveem equidade na oferta do ensino e a não discriminação de cidadãos (observando-se, também, o art.

19, II). Ademais, toda instituição de ensino regular, independente de ser pública ou privada, está condicionada aos ditames legais do poder público.

Outra importante referência constitucional para um SNE é o art. 211, que fora totalmente adaptado para atender aos preceitos da Emenda 14 (Fundef). Nele estão previstas as competências para atendimento dos níveis e etapas educacionais. E não obstante o processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil, atualmente, a oferta pública de ensino encontra-se organizada conforme disposição desse artigo.

As garantias materiais para investimento na educação pública estão previstas no artigo 212. Não há dúvida que o financiamento constitui um dos pilares centrais da política de cooperação (e de colaboração) entre os entes federados, pois somente a vinculação constitucional de recursos é insuficiente para atender, com qualidade e equidade, a demanda educacional no país. Desta forma, essencial o apoio técnico e financeiro dos entes mais desenvolvidos para com os de menor capacidade.

Quanto à destinação dos recursos públicos, o art. 213 determina a aplicação prioritária nas escolas públicas, porém permite destinar parte da receita de impostos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, a depender da finalidade social (pública) de cada uma. E regular o funcionamento dessas instituições similarmente aos requisitos para a qualidade das escolas públicas parece ser uma opção bastante plausível.

O art. 214 determina que lei federal fixe o PNE, prevendo a integração das ações do poder público, com vistas a atender a todos os preceitos constitucionais e ao desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, em especial no que diz respeito à

> I - erradicação do analfabetismo;
>
> II - universalização do atendimento escolar;
>
> III - melhoria da qualidade do ensino;
>
> IV - formação para o trabalho;
>
> V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988a,)

Esse tema encontra-se associado ao debate do SNE, nas Conferências de Educação, primeiro porque o PNE, sancionado em 2001, expirará em janeiro de 2011; segundo, porque a sua construção democrática é fundamental para a conformação institucional de um Sistema Nacional também democrático.

Por fim, o art. 60 do ADCT, em sua terceira versão (texto original, EC 14 e EC 53) prevê o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em âmbito dos estados e do DF, que representa, hoje, a mais ampla política de *cooperação* do setor educacional.

Os avanços do *regime de colaboração*, a concertação institucional do SNE e suas concepções de abrangência e de gestão

A oportunidade de a sociedade retomar o debate sobre a construção de um Sistema Nacional de Educação partiu de dois fatores: da eleição de um governo federal de base popular e em decorrência dos resultados catastróficos colhidos depois de uma década de políticas neoliberais ineficientes e agravadoras das misérias social e educacional. A fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional dos sistemas de ensino, com forte impacto na estrutura de financiamento, foram, sem dúvida, as principais causas desse fracasso.

A 1ª Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), e, agora, a Conae, demonstraram o acerto do MEC em pautar, em um fórum amplo, plural e democrático, o debate sobre a construção do Sistema Nacional *Articulado* de Educação. A participação de todos os convocados, de todas as partes do país, é essencial para legitimar essa proposta e para reforçar seu caráter de urgência. Abster-se desse debate significa corroborar com o *status quo* da desigualdade social.

Neste sentido, a Conae 2010, junto com suas edições preliminares, constitui o instrumento de *concertação* formal do SNE. E seu caráter democrático é essencial para absorver as aspirações dos atores sociais calcadas nas inúmeras e complexas demandas de nosso gigantesco território. Além do que, a Conae possui importante peso político para o passo seguinte desse processo, que é a continuidade da regulamentação do Sistema Articulado por meio da aprovação de novas leis no poder legislativo.

Desde 2004, quando o MEC formulou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415, de 2005, que deu origem a EC nº 53, iniciou-se um diálogo com os entes federados no sentido de consolidar um *regime de cooperação* (concepção assegurada no parágrafo único do art. 23 da CF), a fim de elevar o atendimento e a qualidade da educação pública.

Instituído pelo art. 60 do ADCT/CF e pela Lei nº 11.494, de 2007, o Fundeb foi o primeiro *regime cooperativo* consolidado em âmbito de toda a educação básica. O piso salarial profissional nacional do magistério, previsto no próprio Fundeb, foi o segundo.

A diferença entre *regime de colaboração* e de *cooperação* refere-se à forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. Conforme visto mais acima, a LDB elegeu o *regime de colaboração* como forma de propiciar a articulação dos sistemas (art. 8º). Essa articulação, todavia, só se faz possível em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. Já o *regime de cooperação* pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governos. Ele traduz a forma escolhida pela Constituição para implementar as políticas educacionais (em nível de Estado). Daí relacionarmos a EC

14 a um estelionato constitucional, pois negou a cooperação constitucional e impôs, infraconstitucionalmente, o regime de colaboração. Parte do voto do ministro Carlos Ayres Brityo, no julgamento da liminar da ADI 4167, enfatiza a compreensão cooperativa da CF/88, embora o assunto versasse sobre a remuneração dos profissionais da educação. Senão vejamos:

> Entendo que numa macrovisão constitucional, a Constituição, em tema de educação, sobretudo educação básica, consagrou um modelo de federalismo cooperativo, tanto financeiro quanto tecnicamente. Ou seja, a Constituição inovou, primou por um modelo peculiar de federação eminentemente cooperativa nos dois citados planos: o plano técnico e o plano financeiro. Basta lembrar que a Constituição contém 56 dispositivos na sua parte permanente sobre educação. Nada menos do que 56 dispositivos. Ela se fez praticamente regulamentar, tal cuidado que devotou ao tema da educação. E, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 40 dispositivos – pelo menos eu contei aqui – foram dedicados ao mesmo tema. Vale dizer, há 96 dispositivos constitucionais focadamente direcionados para regulação do tema da educação. Tudo nesses 96 dispositivos é transfederativo. Por que transfederativo? Porque abarca de todas as esferas federativas brasileiras: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Essa macrovisão já responde, ainda num juízo prefacial, à boa parte das objeções que estão sendo feitas à lei **[PSPN]**. É que **a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal foi relativizada pela Constituição**. A própria Constituição quebrantou a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na matéria. Com uma exceção. E, aí sim, a Constituição preservou a integridade autonômica em matéria de universidade. Em se tratando de universidade, a Constituição deixou a autonomia totalmente intocada. (BRASIL, 2008c, grifo nosso).

Em 2007, o MEC lançou, na esfera de governo, o PDE e o PAR – ambos regulados pelo Decreto nº 6.094, de 2007 – com a finalidade de empreender vários programas e políticas de *colaboração* entre os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais. Hoje, essas ações do MEC estão disponíveis para *adesão* dos entes federados, mediante convênio firmado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

As críticas da CNTE ao PDE, à época de seu lançamento, referiam-se à forma como o Plano foi elaborado – sem ouvir a sociedade – e à sua relação estreita com uma só representação social, o movimento Compromisso Todos pela Educação, que, inclusive, cedeu nome ao Plano de Metas do governo federal. Também a limitação das ações colaborativas, listadas nos 27 programas do PDE, e o foco da avaliação numa aparente tendência reducionista e meritória foram alvos de contestação. Mas a principal crítica apontava a fragilidade do *regime de colaboração*, não institucionalizado por lei e pendente de adesão voluntária dos entes federados. Para a CNTE, o melhor consistia em avançar no *regime de cooperação*, visando antecipar a regulamentação do SNE.

Não obstante às críticas, o aprimoramento do Plano de Metas, que passou a englobar, no PAR, outras políticas para além dos programas iniciais do PDE, tem apon-

tado as matérias que formam o atual *regime de colaboração* do MEC como norteadoras para o Sistema Nacional de Educação (articulado). E o próprio Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir da agregação de variáveis mais amplas, poderá contribuir, ainda mais, para projetar um padrão de qualidade a ser perseguido por cada ente da federação, pautado nas orientações das políticas do SNE.

O PDE e o PAR também inovaram na questão da contrapartida dos entes às políticas de colaboração, e a mesma estrutura poderá ser mantida para assegurar a continuidade de regimes colaborativos (de âmbito governamental), entre os entes federados. Isso transfere às políticas de governo, sobretudo em períodos de transição eleitoral, um compromisso institucional importante para a elevação da qualidade da educação.

Do ponto de vista da estruturação do SNE, o termo *articulado*, expresso na denominação do Sistema, justifica-se pelo fato de que, dada a autonomia prevista pelo pacto federativo, e às inúmeras regulamentações descentralizadas, não é possível implementar um Sistema Nacional de Educação em âmbito de uma lei específica. Conforme observado, algumas ações de *cooperação*, que perfazem a estrutura do SNE, já estão consolidadas pelo Fundeb e pelo PSPN, e outras, a exemplo das diretrizes nacionais de carreira (PL nº 1.592, de 2003), encontram-se em vias de consolidação. Após a Conae, restará eleger as demais políticas do espectro do SNE, a serem regulamentadas por lei, sobretudo aquelas que comporão o substrato da Conferência, além de algumas outras previstas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Destas, fazem parte, a política nacional de formação de professores (Decreto nº 6.755, de 2009) e o Profuncionário (21ª Área Profissional de Nível Técnico, criada pela Resolução CEB/CNE nº 5, de 2005).

Pontos pendentes (e vulneráveis) sobre a consolidação do SNE referem-se à *abrangência* e à *gestão,* que não são tratados, ao menos satisfatoriamente, pelo atual regime de colaboração (PAR), dadas às próprias limitações legais. Mas a feição explícita do Sistema, que a Constituição garantiu implicitamente, depende dessas definições.

Sobre a abrangência, cabe enfatizar que o MEC, originariamente, elegeu o financiamento, a gestão, a avaliação e a formação profissional como bases para seu *regime de colaboração* com os entes federados. E essa mesma base pode ser transposta para o SNE. A CNTE tem dialogado com o Ministério sobre o reconhecimento, no PAR, do conceito da *valorização profissional* – que absorve a formação – dado que o piso salarial e as diretrizes de carreira estão postos na disputa para regulação nacional. O primeiro já está consolidado em legislação própria, e o segundo, em vias de aprovação pelo Congresso, já conta com normativa emanada pela Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE (Resolução CEB/CNE nº 2, de 2009). O fato de o PAR já contemplar, em parte, essa orientação – induzindo os sistemas a consolidarem os planos de carreira dos profissionais da educação e a pagar o piso do magistério – parece conduzir o MEC e

a Conae a incluírem esse tema no rol de abrangência do SNE, tal como se pretendia fazer no primeiro projeto de regulamentação da LDB. O assunto, no entanto, deverá enfrentar muita resistência, sobretudo no judiciário, assim como tem acontecido com o PSPN. Mas sua importância para a educação compensa mais essa luta.

Quanto aos "pilares" do financiamento e da avaliação (com foco nas políticas de governo, nas instituições e atores educacionais), esses são temas que necessitam ser mais bem amadurecidos pela Conae, e por outros fóruns e instâncias de governo e da sociedade, com a finalidade de atender aos pressupostos do Sistema Nacional, bem como para se adequarem aos limites do pacto federativo. A CNTE aprofundará essas questões em Conferência própria de educação, a tempo de projetar os encaminhamentos nas conferências estaduais e na Conae 2010.

Do ponto de vista da *gestão*, questão complexa e muito incipiente no *regime de colaboração* do MEC – até porque a legislação impõe fortes restrições – o desafio consiste em criar novas dinâmicas para os sistemas de ensino, através de indução do SNE.

A gestão democrática – princípio caro aos educadores e que foi base-mestra do primeiro projeto de regulamentação do Sistema Nacional de Educação – ficou reduzida, na Lei nº 9.394, de 2006, aos preceitos dos artigos 14 e 15, que preveem, somente, a participação dos profissionais no projeto pedagógico, e da comunidade nos conselhos escolares, além de uma "progressiva" autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às escolas. Por esta razão, a CNTE considera primordial resgatar algumas concepções do PL 1.258, de 1988, adaptadas à nova realidade política do país, sem as quais o SNE terá muitas dificuldades para se impor e fazer alcançar os desígnios de uma educação libertária e plural, presentes nos incisos II e III, do art. 206 da CF/88.

Com base numa reivindicação coletiva e nos objetivos da Conae, as Conferências de Educação devem constituir as instâncias institucionalizadas de debate e de coleta das propostas sociais para a educação, com critérios de participação e periodicidade definidos na Lei. Internamente, teriam competências deliberativas, a fim de organizar seus trabalhos. No plano externo, a Conae figuraria como órgão máximo de consulta do MEC e do CNE para a formulação das políticas públicas educacionais.

Abaixo da Conferência, cumprindo função consultiva e de articulação com a sociedade, situaria o Fórum Nacional de Educação, responsável pela organização dos temas da Conae e pela sintetização e consulta permanente sobre as deliberações da Conferência.

O CNE manteria a função normativa do sistema de ensino federal e assumiria a coordenação das políticas públicas deliberadas pela Conferência e/ou sugeridas pelo MEC. A elaboração, o acompanhamento e a avaliação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, junto com o MEC, seria outra importante atribuição do CNE. Já o Ministério, além de executor das políticas do sistema federal, dividiria o papel de coordenador do plano de ações educacionais do SNE com o CNE.

Quanto à composição do Fórum e do CNE, nossa proposta coaduna-se com a de Dermeval Saviani[3], a qual o MEC, em parte, já tem adotado. O Fórum teria seus membros indicados por parte das entidades que integram a Conae. Uma lista com certo quantitativo de vagas seria disponibilizada e as pessoas com maior número de indicações, no limite de 3 (três) por entidade, seriam conduzidas para cumprir mandato de tempo a ser definido. Sistema análogo seria adotado para o CNE, porém sem permitir que as entidades consultadas indiquem seus próprios representantes. Quanto à distribuição das vagas por ramos educacionais (e sociais), importante garantir a representação de todos, tal como tem ocorrido atualmente.

Essa estrutura macro de gestão deve induzir os sistemas de ensino a democratizarem suas instâncias educativas, razão pela qual os artigos 14 e 15 da LDB também poderiam passar a prever outros elementos democráticos que se interligam ao princípio do SNE. A possibilidade de eleição direta nas escolas públicas e nos estabelecimentos que recebem recursos públicos, e a participação da comunidade escolar na gestão do ensino – com representação dos segmentos que a compõe nos conselhos de educação (estadual, distrital e municipal) – são dois deles.

Outras contribuições sobre a *gestão* deverão ser indicadas pela Conferência de Educação da CNTE, em outubro.

O contexto democrático do SNE, num futuro breve, deverá conduzir à constituição do Sistema Único de Educação Básica, em âmbito dos estados e municípios, conforme prevê o art. 11 da LDB. E essa radicalização organizativa é o caminho mais seguro para conduzir a educação ao princípio maior da Constituição: a escola pública unitária.

Alguns outros *desafios* e os *elos* das ações educacionais articuladas para consolidar o SNE no atual contexto político

Diferente da restrição imputada pelo Fundef ao financiamento da educação básica, a LDB, embora contenha muitos fundamentos limitadores para a instituição do Sistema Nacional de Educação, não obsta que políticas articuladas conformem esse Sistema. Neste sentido, estrategicamente, mais vale depreender esforços para efetivar, desde logo, o Sistema Nacional *Articulado*, que perder um longo tempo discutindo a elaboração de uma nova LDB que só adiante possibilitaria voltar à regulamentação do SNE. Essa é a primeira barreira que os movimentos sociais e educacionais precisam vencer para poderem caminhar unidos rumo a um só objetivo.

Além das medidas já citadas em âmbito da articulação dos sistemas de ensino, o MEC conduziu, e continua conduzindo, uma série de ações que atendem aos pressupostos do Sistema Nacional *Articulado* de Educação. A extensão das políticas

de transporte, merenda e livro didático a toda educação básica, inclusive o ensino médio, ajuda a garantir o acesso e a permanência com qualidade na escola. O Decreto nº 5.154, de 2004, revogou o Decreto nº 2.208, de 1997, e reintegrou o ensino profissional ao médio. A PEC 277, de 2008, aprovada em 1º turno na Câmara dos Deputados, prevê o fim da DRU (Desvinculação de Receitas da União) na educação e é mais um passo rumo ao incremento do financiamento. A mesma PEC prevê estender a obrigatoriedade do ensino público da pré-escola ao ensino médio, contrapondo o princípio limitador da EC 14, imposto ao art. 208, I e II. O Prouni[4] (Lei nº 11.096, de 2005) tem possibilitado aumentar as matrículas no ensino superior, principalmente de jovens entre 18 e 24 anos, e o Decreto nº 6.096, de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni), além de prever dobrar as matrículas nas instituições federais de ensino superior, caminha em consonância com a política nacional de formação de professores da educação básica, ao privilegiar a oferta de cursos de licenciaturas. O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (numeração do Senado Federal), que cria as cotas raciais e de renda para ingresso em universidades e em instituições federais de nível técnico profissional, além de incidir contra o racismo, contribuirá, depois de aprovado, para aumentar as condições de igualdade social no país. As mudanças no ENEM possibilitam formas alternativas de acesso da juventude e dos adultos ao ensino superior e corroboram para o ingresso das camadas populares nas universidades públicas.

Mesmo havendo divergências conceituais entre uma e outra política, o fato é que todas elas se pautam em princípios que reafirmam o direito à educação pública como dever do Estado – o que é muito importante frente ao recente cenário de privatização e de mercantilização da educação. Ademais, a democratização da gestão, proposta ao SNE, tende a contribuir para que essas divergências se dissipem, haja vista a maior participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

No plano legislativo, discute-se a possibilidade de inserir a eleição de diretores escolares na LDB, através do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 344, de 2007. Porém, os critérios sobre *avaliação* concentram-se numa gama de projetos de lei que focam apenas o trabalho do professor, não mantendo relação com a visão sistêmica que se busca implantar na educação.

Quanto à oferta educacional privada, a experiência histórica revela a necessidade de se estender compromissos que regem o ensino público para as redes privadas (básica e superior). Além do currículo e da avaliação, aspectos da carreira dos profissionais, especialmente do nível básico, deveriam integrar as normativas de funcionamento das instituições particulares (piso, jornada e planos de carreira).

A possibilidade de concluir o processo da Conae 2010 tendo uma noção mais clara acerca da estruturação do Sistema Nacional *Articulado* de Educação é vital para se garantir a efetividade da pauta dos movimentos sociais, em particular, o educacional,

sobre a gestão democrática. Sem que esse requisito seja atendido, de forma ampla e segura, corre-se o risco de que os avanços do SNE sejam limitados pela onipotência de governos que não prezam em ouvir os anseios da sociedade. E, em se tratando de educação, impossível melhorar seu nível de qualidade num ambiente em que a democracia escolar (e dos sistemas) não seja a válvula impulsionadora da liberdade, da criatividade, da crítica construtiva e do diálogo fraterno.

Direção Executiva da CNTE
Julho/2009.

Notas

1 Disponível: <www.cnte.org.br>, na seção sobre a 10ª Semana.

2 Ver Acórdão (Brasil, 2008c).

3 Ver Saviani (1990, p. 109-111).

4 Programa Universidade para Todos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988a].** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: jul. 2009.

_____. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 16 de junho de 2007a.** Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008a.** Regulamenta a alínea "e" do inciso

III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm>. Acesso em: ago. 2009.

_____; _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.258, de 1988b.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&Datain=29/11/1988&txpagina=4267&altura=650&largura=800>. Acesso em: ago. 2009.

_____; _____. **Projeto de Lei nº 1.592, de 2003.** Estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/151218.pdf>. Acesso em: ago. 2009.

_____; Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008b.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88409>. Acesso em: ago. 2009.

_____; _____. **Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2007b.** Acrescenta inciso ao art. 14 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=81535>. Acesso em: ago. 2009.

_____; Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (med. Liminar) nº 4.167, de 29 de outubro de 2008c.** Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?tipoConsulta=PROC&numeroProcesso=4167&siglaClasse=ADI>. Acesso em: jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Análise do substitutivo ao projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:** texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. São Paulo: Cortez; ANDE, 1990.