

O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração

CARLOS AUGUSTO ABICALIL*

RESUMO: O artigo atualiza as disposições e dinâmicas da cooperação federativa como imperativo constitucional e a colaboração entre os sistemas de ensino dentro da nova conformação do Plano Nacional de Educação, considerando suas diretrizes, metas e estratégias, algumas de suas ferramentas organizadoras e tendências em tensão.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Regime de colaboração. Sistemas de ensino.

Introdução

A intensa mobilização pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014a), pela valorização profissional e pela prioridade efetiva em investimentos públicos adicionais para a promoção da qualidade socialmente referenciada foi visivelmente vitoriosa com a sanção da Lei nº 13.005, de 2014 sem qualquer veto. A releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade. Comporta uma complexidade temática intrínseca: a organização federativa da República e seus objetivos, os princípios e finalidades da política pública. Dessa forma, a consideração dos imperativos democráticos da afirmação e da garantia de exercício do direito à educação requer os ambientes de memória e de projeto, de debate aberto e de proposição sujeita à crítica.

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

* Mestre em Educação e Gestão de Políticas Públicas. Presidente da CNTE (1995/2002). Atualmente é Consultor no Senado Federal. Brasília/DF – Brasil. E-mail: <abicalil@senado.gov.br>.

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

O debate em torno do PNE trouxe matizes importantes, originados da própria Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010) e das exigências de novos ordenamentos jurídico-constitucionais especialmente derivados da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, (BRASIL, 2009a). A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) ganhou estatura constitucional inédita, exigindo necessária regulação atualizada da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, assim como uma nova interação intersetorial e interinstitucional das políticas públicas em cada esfera de governo. O artigo 13 da Lei nº 13.005, de 2014, aponta para sua instituição em lei própria a ser sancionada até junho de 2016.

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

Um bloco de disposições constitucionais por fundamento

A proposta de SNE – com relações democráticas – e de planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos deve transformar-se em projetos de lei (municipais, estaduais e federal) de iniciativa do Poder Executivo. Com *status* de lei complementar, estará regulamentando o artigo 23 da Constituição Federal. Nela, as instâncias de cooperação interfederativa no âmbito da União (com representação tripartite) e no âmbito dos estados (com representação, no mínimo, bipartite entre o respectivo estado e os municípios em sua jurisdição) devem ser claramente instituídas com suas composições, atribuições e capacidade de normatização vinculante.

Cury (2009) lembra, ademais:

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

- . com unidade: art. 6º e art. 205 da CF/88,
- . com divisão de competências e responsabilidades,
- . com diversidade de campos administrativos,
- . com diversidade de níveis da educação escolar,
- . com assinalação de recursos vinculados. (p. 22).

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

O conceito de autonomia tem sido muito confundido com o de parceria e de exercício de gestão de pessoal e de serviços, fundado na atividade gerenciadora de instituições de caráter privado. Ao se eleger os colegiados de escola, criados pelas leis de gestão, como portadores dessa figura jurídica, uma administração pública que pretenda manter essa característica, necessariamente, deverá estabelecer em lei seu caráter de exclusividade (sem concorrência com as associações ou centros de pais e mestres, entidades de natureza privada) na administração de recursos públicos e os limites de contratação, excetuando serviços educacionais regulares e objeto dos planos de carreira e de ingresso por concurso público. Restringir e controlar a terceirização, a sublocação de prédios e de equipamentos, as concessões de espaços para atividades de empresa privada, a exploração econômica das cantinas e das atividades de reprografia e multimeios didáticos etc. são pontos de atenção permanente.

Por essa razão mesmo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) descreveu, sob a orientação constitucional, incumbências de cada esfera administrativa. Em todas elas o princípio da colaboração se repete, subordinado ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, a superação de desigualdades, a formação básica comum e a consolidação de um padrão de qualidade. Chama particular atenção a previsão do parágrafo único do artigo 11: “Parágrafo Único – Os Municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.” (BRASIL, 1996).

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

modalidades e, dentro desses marcos, enfrentamos tanto os obstáculos quanto as brechas para a construção do SNE.

Por isso mesmo é oportuno recuperar o ativo de proposições legislativas fortemente vinculado às propostas assumidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) que poderia ser representado em variadas disposições atualizadas no ordenamento constitucional e legal, incluindo a LDB e o próprio PNE. Obviamente, muitas das proposições da lei nacional devem obter reflexos correspondentes em legislações estaduais e municipais, especialmente referentes à expressão das responsabilidades específicas e encargos financeiros de cada esfera da administração e aos instrumentos de seu compartilhamento cooperativo; aos organismos democráticos de consulta, de normatização e de controle social; às instâncias de formulação política e de planejamento, entre outros.

Não se pode desconsiderar, por fim, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, de iniciativa da senadora Ideli Salvatti, já promulgada. A proposta, originalmente voltada a determinar o fim da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançou uma dimensão muito mais intensa derivada da nova extensão da obrigatoriedade de toda a educação básica; da inclusão da União como ente federativo corresponsável pela educação obrigatória, pela instituição do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, como eixo articulador do SNE; e da fixação de meta percentual do Produto Interno Bruto (PIB) de investimento público em educação.

Assim, há um bloco de disposições constitucionais que conforma as lentes a partir das quais todo o texto do PNE deve ser lido e compreendido como tarefa pública, independentemente da esfera da administração cuja atuação prioritária esteja consignada e com vistas ao cumprimento integral de suas finalidades e objetivos. Compõe-se, sem exclusão de outros dispositivos, dos artigos 23, 206, 211 e 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Colaboração e cooperação: sinonímia e distinção

Do ponto de vista semântico, poder-se-ia ponderar que os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’ possuem rigorosamente a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interferativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das **normas** de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências

prioritárias específicas, organizam suas redes próprias às quais todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas **formas** são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração.

A compreensão dessas modalidades relacionais está considerada de maneira didática no artigo de Araujo (2010). No caso do PNE, o imperativo constitucional aponta para ações integradas dos poderes públicos, ampliando a dimensão do que seja efetivamente o exercício das competências comuns para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. É igualmente importante ressaltar que o fato de existirem o sistema federal, os sistemas estaduais e do Distrito Federal e a potencialidade universal dos sistemas municipais não substitui *per se* o SNE. Tampouco a tarefa do PNE em articulá-lo suprime a tarefa de conceber sua consistência distinta do atual sistema federal e das meras relações entre este e os demais sistemas de ensino.

O artigo 7º do PNE (BRASIL, 2104a) aponta claramente essa insuficiência no ordenamento nacional. Por isso, o destaque da adoção de medidas adicionais e/ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação, coordenação e colaboração recíprocas. De igual modo, será preciso conceber: que instância decide sobre as medidas governamentais, os instrumentos jurídicos, a organização da oferta das modalidades da educação? Com que composição representativa se fará a instância de negociação permanente e cooperação? Para quais finalidades? Com que procedimentos? No uso de quais recursos?

A redação do artigo 8º (BRASIL, 2014a) alcança a relação intrínseca entre os planos de cada esfera administrativa, a necessidade de integrar políticas públicas de outras áreas, a garantia da equidade na observância da diversidade, a promoção da articulação interfederativa e a participação democrática na própria elaboração dos planos. Não há como realizá-lo sem a consideração dessas múltiplas dimensões. Há uma íntima relação de coerência com os artigos 205, 206 e 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O artigo 11 do PNE (BRASIL, 2014a) acaba por instituir, de maneira muito parcial ainda, o que chamou de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Por oportuno, registro que preferiria a sugestão de diversas entidades do FNDEP de tratá-lo em lei própria, como o faz com o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). Entretanto, a sanção da lei do PNE interpôs essa abordagem, informando o papel coordenador da União, a forma colaborativa de sua composição com os estados, o Distrito Federal e os municípios, na sua condição de entes federados, independentemente de conformarem ou não sistemas próprios, integrados ou únicos (art. 11 da LDB). De modo intrigante, entretanto, confere a um organismo da União – o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – a tarefa de elaborar e calcular o

Ideb e os indicadores mencionados. Ademais, menciona a ocorrência de “acordo de cooperação” no caso dos estados e do Distrito Federal, quando mantiverem sistemas próprios de avaliação nos respectivos sistemas de ensino, e dos municípios (que não lograram competência legal para a avaliação, ainda que com sistemas próprios, pelo artigo 11 da LDB). Tal fato pode ser confirmado, também, pela redação da estratégia 7.32 do PNE (BRASIL, 2014a).

Eis, então, no artigo 13 do PNE (Brasil, 2014a), a previsão da lei do SNE que mencionamos logo no início deste artigo. Fica clara a distinção entre o atual sistema federal e suas competências, os sistemas estaduais e do Distrito Federal e os sistemas municipais constitutivos do sistema nacional. O PNE não substitui esse corpo articulador. Antes pressupõe que haja estruturas, organismos, relações coordenadas para dar consequência às suas diretrizes, metas e estratégias. O legislador conferiu um prazo de dois anos para tal tarefa que incorpora a capacidade de iniciativa legislativa de cada uma das Casas do Congresso Nacional e do Poder Executivo. Esse artigo 13 também poderia levar a reconsiderar com dimensão bem mais ampla a visão parcial do artigo 11 que mencionamos anteriormente, tendo em vista que a avaliação é parte indispensável do componente público do SNE.

Noutra oportunidade, valerá discorrer, também, sobre outra dimensão das alterações constitucionais. O artigo 214 expressa o SNE e seu sentido aponta perspectivas bem mais amplas do que as de um *sistema de sistemas de ensino*.

O horizonte das metas e estratégias do PNE

Avançando para a consideração das metas e estratégias do PNE, será importante notar que várias delas reiteram expressamente a cooperação ou a colaboração. Isso não significa que quaisquer das outras não reiteradas a dispensem. Antes, significa um realce de condicionalidade principal de sua realização ou execução. Em diversas oportunidades, a colaboração é o pressuposto do enunciado. Noutras, embora não se expresse, a cooperação federativa é o meio de sua execução, como é o caso explícito das metas de valorização profissional e de financiamento. Para efeito de elaboração deste artigo, destacamos as metas e estratégias que expressamente mencionam a colaboração entre os sistemas e a cooperação entre os entes federados, pondo a atenção principal nessa característica do federalismo brasileiro. É o caso da Meta 1 e de suas estratégias 1.1; 1.3 e 1.5 (BRASIL 2014a), referentes à educação infantil na pré-escola.

Em que pese o artigo 5º da LDB mencionar o dever do Poder Público de recensear, há iniciativas nos desdobramentos do plano que apontam para definições de metas de expansão segundo um padrão nacional de qualidade. Alguma instância deve ser capaz de conceber tal padrão e pactuar as metas de expansão. Do mesmo modo, o Poder

Público deve recensear a população demandante. A estratégia 1.3 aponta para uma ação integrada no seu sentido mais radical. Entretanto, não é capaz de afirmar se é tarefa do agente público municipal, estadual ou federal, mas os supõe integrados, a partir da afirmação de que tal procedimento periódico é realizado em regime de colaboração. Onde o procedimento se define, se regula, se detalha, se integra? Mais claramente, ao mencionar um programa nacional de construção e reestruturação da rede física de escolas públicas de educação infantil, a explicitação da colaboração exige um organismo capaz de mediá-la. Embora constitua uma competência prioritária dos municípios, é notória a responsabilidade comum para a garantia do acesso ao serviço educacional, como antevê o artigo 23 da Constituição Federal.

No caso da meta 2 e suas estratégias 2.1 e 2.2, referentes à universalização do ensino fundamental de nove anos (BRASIL, 2014a), ficamos diante de uma tarefa constitucionalmente atribuída à prioridade de estados e municípios. Originalmente, inclusive, somente a eles incumbia a colaboração para cobrir a obrigatoriedade do ensino fundamental de oito anos. A alteração do texto constitucional, entretanto, ampliou a educação obrigatória, introduziu a responsabilidade solidária da União e interpôs nova amplitude para a cooperação federativa alcançando todas as modalidades, a indistinção do corte etário da população e a extensão dos programas complementares, importando diversas alterações em outros instrumentos legislativos sobre salários da educação, programas de alimentação e transporte escolar, de material didático, de formação inicial e continuada para os profissionais da educação, entre outros.

A estratégia 2.1 é similar à 3.2 e 7.1, assim como a 2.2 é similar à 3.3 (BRASIL, 2014^a). Menciona articulação e colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e aponta uma inovação pouco clara, frente às competências próprias do atual Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1995) e daquela “instância permanente”, criada no artigo 7º, que problematizei anteriormente. Ao primeiro, uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos. À segunda, um pacto de sua implantação, firmando que tais objetivos e direitos se configuram como a base nacional comum curricular. Claramente, há um latente debate sobre a relação entre esses termos e sua potencial redução a um currículo nacional mínimo refutado pela legislação brasileira, desde a Constituinte. Esses elementos me trazem mais firmeza para afirmar que as temporalidades podem estar inadequadas, quando o artigo 13 dá dois anos de prazo para a configuração do SNE e o artigo 11 já institui um sistema nacional de avaliação tão parcial.

Por óbvio, não repetirei as mesmas argumentações ao destacar a meta 3.

Na linha de expansão dos direitos que vem se consolidando desde a superação do auge das concepções neoliberais que ocuparam espaço na década de 1990, a significativa alteração conceitual sobre educação especial e o direito das pessoas com deficiência, que constituem a meta 4 e, notadamente, a estratégia 4.1 (BRASIL, 2014a),

embute a cooperação federativa e a colaboração entre os sistemas como seu pressuposto. Seja na forma de financiamento da dupla matrícula no Fundeb (BRASIL, 2007), no credenciamento de instituições para autorização do funcionamento de seus cursos, de equipamentos e adequações de acessibilidade, assim como na Certificação de Entidades Benéficas da Assistência Social (BRASIL, 2009b), implicando relações no âmbito dos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais dessas instituições no atendimento a normatizações emanadas de órgãos normativos específicos.

Sem qualquer menção explícita à cooperação ou à colaboração, a meta 5 incumbe diretamente a ação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, alcançando os respectivos sistemas em razão da oferta em instituições privadas. Entretanto, o direito público subjetivo nela compreendido pressupõe a ação colaborativa, tendo em vista a garantia universal. Não por acaso, a meta desprende-se da vinculação à instituição ofertante do serviço educacional e vaza diretamente ao direito das crianças: “Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014a).

De maneira semelhante, embora em grau bastante menor, a meta 6 coloca em tela a educação em tempo integral. Desta feita, com o olhar sobre a oferta pública. Explicitamente, assim, afeta a cooperação federativa. Note-se que a estratégia 6.1 infere um papel distinguido da União, anotando o apoio por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares por dentro das escolas (preponderantemente estaduais e municipais). Já em relação à disposição das estratégias seguintes, relativas à construção, ampliação e reestruturação das escolas públicas, a colaboração se efetiva mediante a conformação de programa sem distinção da abrangência (6.2) ou de programa nacional (6.3), alcançando, inclusive, a “formação de recursos humanos para a educação em tempo integral” (BRASIL, 2014a).

A meta 7 (BRASIL, 2014a) é a mais extensa nas referências explícitas à cooperação interfederativa e à colaboração entre os entes. O desafio da qualidade da educação básica não poderia renunciar a tal condicionalidade. Sua dimensão transversal fica explicitada na relação direta com as características do que deve ser nacional, correspondente a uma mesma dignidade de direito dos cidadãos independentemente da rede de ensino a que se vinculam, à etapa ou modalidade de educação básica em que estejam inseridos. Assim se repetem as referências à base nacional comum, aos indicadores de avaliação institucional, à equalização de oportunidades educacionais, aos parâmetros de qualidade dos serviços e à formação de professores, entre outras. Nesses aspectos, vale ressaltar estruturas recentes de composição interfederativa que mantêm relação direta com as perspectivas desenhadas pelas suas estratégias. Assim se revelam a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Qualidade da Educação Básica, no âmbito do Fundeb (BRASIL, 2007) e o Comitê de Gestão Estratégica do Plano de Ação Articuladas (BRASIL, 2012) ou os Comitês Interinstitucionais e Formação Inicial e Continuada dos

Profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2009c). É notável a reiteração presente nas estratégias 7.1; 7.3; 7.5; 7.6; 7.13; 7.19; 7.21; 7.32 e 7.34 (Brasil, 2014a).

O bloco das metas de 8 a 11 incorpora a colaboração como pressuposto. Reitera a afirmação do direito à educação conjugado com a redução das desigualdades de múltipla natureza, assim como a distinção de metas específicas por estrato social considerado e sua integração com as políticas de desenvolvimento social, cultural e econômico.

As metas 12 a 14 também não expressam os termos ‘colaboração’ ou ‘cooperação’. Entretanto, é clarividente uma interface matricial na estratégia 12.18, ao mencionar o apoio técnico e financeiro da União para estimular a expansão de vagas, considerando a capacidade fiscal dos estados e municípios mantenedores de instituições de ensino superior e as necessidades na oferta e na qualidade da educação básica - uma condição quase matricial que implicará relações mais orgânicas entre os entes federados e os sistemas de ensino correspondentes. Parte da complexidade do federalismo brasileiro em matéria educacional se configura exatamente na ausência de exclusividade de iniciativa de criação, de manutenção, de gestão e de financiamento de instituições públicas vinculadas a cada esfera da administração e os níveis e modalidades da educação. A mesma situação vai se repetir na estratégia 13.14 (diretamente relacionada com a meta 15), assim como a previsão de consórcios entre instituições públicas de educação superior, independentemente de vinculação administrativa a outro ente federado ou à finalidade de ensino, pesquisa e extensão. O mesmo se confirmará na meta 14 e na estratégia 14.2 concernentes à pós-graduação (Brasil, 2014a).

A sequência das metas 15, notadamente nas estratégias 15.1, 15.11 e 15.13, e 16, nas estratégias 16.1 e 16.6 (BRASIL, 2014a), trata de outro aspecto essencial de caracterização do nacional: a extensão do conceito dos profissionais e suas consequências para a formação inicial e continuada cuja ação é fundamentada em planejamento estratégico orgânico e articulado entre os entes federados.

Desafiando o velho entendimento das autonomias administrativas, confirmando a constitucionalidade da obrigação comum de valorizar os profissionais da educação, as metas 17 e 18 reafirmam o marco nacional das referências de remuneração e de carreira, inclusive apontando temporalidades de seis e dois anos, respectivamente, para sua consecução. Evidentemente, a formatação do “fórum permanente” pode ou não ensejar perspectivas mais longevas e cortantes do que a representada pelo “acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso” e deve avançar nas atribuições que se conciliem com as disposições da carreira e da remuneração apontadas pelo artigo 206 da Constituição Federal, condição sem a qual dificilmente se superarão os limites dos entes federados e a aferição de sua capacidade financeira para a manutenção e desenvolvimento do ensino pautado nos referenciais de qualidade e valorização definidos nacionalmente. É imprescindível a consolidação de referências que suportem a ação da União conduzida pelo dever de promover a redução das desigualdades e exercer de

maneira equilibrada sua função supletiva explicitamente supostas nas estratégias 17.1; 17.4; 18.3; 18.5 e 18.7 (BRASIL, 2014a).

A meta 19 reclama recursos e apoio técnico da União para a efetivação da gestão democrática da educação. Interpõe referências abertas a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar para tanto. Há uma diretriz implícita para a observância dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sob a condição de eleger a atenção prioritária. Dificilmente uma redação tão aberta encontrará, por si, as condições objetivas para ponderar a prioridade para as transferências voluntárias. Sem sombra de dúvida, não apenas para essa finalidade essencial, como para os programas de formação e de prova nacional previstos, a exigência de diretrizes nacionais clarificadoras será sua condição preliminar. Com igual cuidado, a definição do instrumento normativo que as fixe de maneira vinculante será indispensável se pretendemos que a meta alcance efetividade prática, tendo em vista, especialmente, as prescrições da estratégias 19.1; 19.2 e 19.8 (BRASIL, 2014a).

Por fim, a consideração da meta 20, a segunda mais extensa na reiteração expressa da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, não seria diferente, tendo em vista a inédita vinculação entre o financiamento público da educação nacional e o PIB. De maneira direta, menciona a aferição da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado - já antevistos na LDB - e sua relação com a demanda a ser satisfeita segundo um padrão de qualidade nacional. Em que pese não constar do corpo da lei do PNE, nem substituir a disposição do seu artigo 13, a lei complementar exigida pelo artigo 23 da Constituição Federal ganha relevância incontestável para o conjunto das metas do PNE. De igual modo, a inominada instância interfederativa do artigo 7º sugere matérias de alta complexidade, de urgente regulamentação, de intensa conflitualidade de interesses, de iminente ampliação das fontes de recursos e de fortalecimento da capacidade de gestão pública em todas as esferas da administração. Aqui, seguramente, se encontra nova e vigorosa “vertebração” da República Federativa para dispor a ação pública à altura dos horizontes que o PNE vislumbrou, particularmente nas estratégias 20.1; 20.9; 20.10 e 20.12 (BRASIL, 2014a). Como meta estruturante essencial, versando sobre o financiamento público e sua proporção frente ao Produto Interno Bruto, prevê outro patamar de qualidade social fundado no conceito de Custo Aluno Qualidade e na correta definição dos critérios de cooperação, especialmente para as funções distributivas e supletivas a cargo da União e dos estados em função dos imperativos de equidade e de universalidade do direito à educação.

Uma travessia muito exigente

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

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

Há 20 anos, Cury (1993) advertia:

Deste modo, quer se realize no poder público municipal, estadual ou federal, o encontro da universalidade do direito com a totalidade do sistema só se dará quando os sujeitos sociais, interessados em educação como instrumento de cidadania, se empenharem na travessia deste direito dos princípios à prática social.

Deste modo, o impacto do sistema nacional de educação pode ser lido a partir de dois pólos mutuamente inclusivos, o da legislação que adota princípios e o dos grupos sociais interessados em não ficar à margem das conquistas democráticas, entre as quais a educação pública como direito de cidadania. (p. 43).

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE já existe. O PNE aponta o próprio aspecto funcional de articulá-lo. Sua consistência deve ser capaz de prover as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas e de seus órgãos para cumprir as trajetórias apontadas nos seis eixos condutores, conforme se pode ler no artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

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

– em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve levar em conta os fios em movimento nesse tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas que interferirão intensamente na sua composição. Não apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática procurei apresentar.

À guisa de conclusão, é imperativa a retomada do que titulei “proposta embrionária” (ABICALIL, 2010), a fim de atualizá-la à luz das resoluções da Conae, das referências incorporadas ao PNE, das propostas formalizadas em iniciativas legislativas, da reflexão em curso no âmbito do Conselho Nacional de Educação, no Grupo de Trabalho incumbido de “propor os primeiros acordos e linhas gerais sobre o tema” pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC¹, nos ambientes acadêmicos e na sociedade civil e constituir os espaços de diálogo organizados em torno do objetivo de aproveitar essa oportunidade fecunda.

Sem desconsiderar a importância de iniciativas dos entes federativos na realização do regime de colaboração exemplificadas pelos casos do Mato Grosso (ABICALIL e CARDOSO NETO, 2010), do Rio Grande do Sul (LUCE e SARI, 2010) e do Ceará (VIEIRA, 2010), penso que devemos caminhar resolutamente na via da construção de 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 a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. (SAVIANI, 2011, p. 16).

Há energia suficiente para pulsar nos próximos passos.

O que chamei de proposta embrionária em 2010, vai tomando forma mais próxima do que venha a ser uma das peças normativas mais essenciais ao SNE, mesmo sem esgotá-lo (ABICALIL, 2014).

Por mais precárias que possam parecer, a essa altura, essas disposições legais – em síntese primária – são produto de um enorme esforço de colocar corpo em desejos, percepções, pautas reivindicativas, teorizações e disputas políticas que caminham há quase um século. Elas conformam a base do Projeto de Lei Complementar nº 413, de 2014 (BRASIL, 2014b), de autoria do Deputado Saguas Moraes (PT-MT), reeleito para a legislatura 2015/2019.

Há fervura suficiente para condensá-las. Não prescindirá das contradições. E não será o fim.

Recebido em 18 de agosto e aprovado em 17 de outubro de 2014

Nota

- 1 Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convitados externos); Maria Beatriz Luce, Arnóbio Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação). Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf>.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: Conferência Nacional de Educação, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011. p. 100-113.

_____. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. **Roteiro**, v. 39, n. 1, p. 11-38, 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4620>>. Acesso em: nov. 2014.

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

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

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

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2009b.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009c.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59>. Acesso em: nov. 2012.

_____. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 413**, de 27 de julho de 2014. Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e município: o sistema nacional de educação. **Revista de Educação da CNTE**, n. 1, ano I, jan. 1993.

_____. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. 2009. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%20.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

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

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

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

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

The National Education Plan and the collaborative regime

ABSTRACT: This article updates the provisions and dynamics of the constitutional imperative for federal cooperation and collaboration between the education systems within the new format of the National Education Plan with consideration of its guidelines, goals and strategies, and some of its organizing tools and trends in tension.

Keywords: National Education Plan. Collaborative. Education systems.

Le Plan National d'Éducation et le régime de collaboration

RÉSUMÉ: Cet article actualise les dispositions et les dynamiques de coopération fédérative comme impératif constitutionnel et la collaboration entre les systèmes d'enseignement dans la nouvelle mise en forme du Plan National d'Éducation, prenant en compte ses orientations, ses objectifs et ses stratégies, certains de ses outils d'organisation et ses tendances en tension.

Mots-clé: Plan National d'Éducation. Régime de collaboration. Système d'enseignement.

El Plan Nacional de Educación y el régimen de colaboración

RESUMEN: El artículo actualiza las disposiciones y dinámicas de la cooperación federativa como exigencia constitucional y la colaboración entre los sistemas de enseñanza dentro de la nueva conformación del Plan Nacional de Educación, considerando sus directrices, metas y estrategias, algunas de sus herramientas organizadoras y tendencias en tensión.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Régimen de colaboración. Sistemas de enseñanza.