

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

Documento de sistematização das discussões de grupo de trabalho promovido pelo Movimento Colabora Educação para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na educação brasileira e a importância da regulamentação de sistema nacional para o setor.

TEXTO PARA DEBATE

Maio de 2019

Apresentação

A instituição de um Sistema Nacional de Educação adquire sentido quando compreendida sua importância fundamental para assegurarmos a trajetória escolar do aluno. É um tema de longa data do debate educacional e o estabelecimento de consensos sempre foi um ponto emblemático para firmar uma proposta que atenda às demandas das diversas comunidades educacionais. Partindo desse pressuposto, houve um esforço conjunto do Movimento Colabora Educação em parceria com o Todos pela Educação, no âmbito da iniciativa Educação Já!, em avançar e aprimorar o debate por meio de um Grupo de Trabalho específico para a discussão de propostas e para a construção de consensos quanto a um Sistema Nacional de Educação.

O Grupo foi composto de maneira a abranger diferentes visões e experiências sobre o ambiente educacional brasileiro, compartilhadas no terreno comum da busca por uma maior qualidade e equidade do ensino público. Contribuíram seis especialistas em educação no país que ao longo de suas trajetórias profissionais participaram de debates ou produziram propostas sobre a temática. Seis reuniões foram realizadas no período de maio a novembro de 2018. O presente documento, portanto, é resultado da consolidação das discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho. A intenção de sua publicação é oferecer embasamento técnico para continuidade da discussão do tema na agenda pública e política.

Para a organização de pauta das reuniões, o Movimento Colabora Educação investiu tempo de análise e pesquisa sobre o tema, analisando os projetos de lei existentes e os diferentes documentos de organizações e especialistas produzidos ao longo dos anos. A organização temática, por reunião, se deu da seguinte forma:

GT Sistema Nacional de Educação	
1ª Reunião (03/08)	Sistematização da proposta e discussão inicial
2ª Reunião (30/08)	Identificação dos problemas e entraves
3ª Reunião (20/09)	Competências e atribuições e tomada de decisão

4ª Reunião (10/10)	Instâncias de pactuação: função e composição
5ª Reunião (21/11)	Órgãos normativos e de acompanhamento e controle social
6ª Reunião (21/11)	Tópicos de colaboração: regionalização e competência dos entes

O Movimento Colabora Educação se coloca à disposição para auxiliar nas discussões vindouras e contribuir igualmente com as temáticas específicas que venham a surgir. Enfatiza-se a importância de que a regulamentação do Sistema Nacional de Educação dialogue com as diferentes realidades educacionais brasileiras sem engessar a política educacional.

Dadas as urgências do nosso contexto educacional, o documento busca captar os principais desafios respondendo-os com propostas viáveis e aplicáveis. Com um desenho federativo complexo, de larga dimensão territorial, o Brasil carrega heterogeneidades que precisam de olhar atento e cuidadoso no desenho e implementação das políticas educacionais, garantindo assim a busca constante pela equidade.

Os desafios identificados concentram-se em dois eixos: (i) indefinições ou falta de clareza quanto a funções e responsabilidades de cada ente federado e (ii) insuficiente articulação e atuação conjunta entre os entes federados. Indo ao encontro desses desafios, as propostas estão organizadas em torno (i) da regulamentação das funções e atribuições dos entes, em especial da União, e (ii) do estabelecimento de normas de articulação conjunta, com foco nas instâncias de pactuação e regime de colaboração.

As propostas complementam-se: se funções e responsabilidades forem devidamente desempenhadas, as engrenagens do sistema tendem a articular-se harmoniosamente, respeitando as limitações e particularidades de cada ente; se forem estabelecidas normas para articulação conjunta, os entes, em cooperação, serão capazes de pactuarem as ações para uma educação de qualidade, em que pese seus desafios demográficos e sociais.

Para consolidação de um Sistema Nacional de Educação, mostra-se necessária a articulação e aprovação de lei complementar que seja guia e

indutora dos seus princípios e pilares. Para isso, a participação e envolvimento de atores políticos, gestores da educação nacional, sociedade civil organizada e academia é fundamental.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

Guilherme Lacerda

guilherme@movimentocolabora.org.br

Fernanda Castro Marques

fernanda@movimentocolabora.org.br

**Texto sobre Lei Complementar do Sistema Nacional de Educação e do
Regime de Cooperação entre os Entes Federados**

Mariza Abreu e Ricardo Martins

Sumário

1. Contexto: introdução ao federalismo e à organização da educação brasileira..	8
1.1. O que é federalismo. Diferenciação para confederação e estados unitários	8
1.2. O modelo de federalismo brasileiro adotado na Constituição Federal de 1988...	9
1.3. Educação brasileira: o que implica o modelo federalista na disposição da oferta de uma educação nacional	11
1.3.1. Divisão de responsabilidades na federação brasileira.....	12
1.3.2. Responsabilidade dos entes federativos.....	12
1.4 As distinções entre sistema federal, estaduais e municipais de ensino	14
2. Os principais desafios ainda existentes no tocante ao regime de colaboração dos entes federativos na Educação brasileira	16
2.1. Indefinição ou falta de clareza quanto a funções e responsabilidades de cada ente federado.....	16
2.1.1. Sobreposição de funções dos níveis federativos.....	17
2.1.2. Frágil supervisão técnica dos entes vulneráveis.....	18
2.1.3. Pouca clareza das funções redistributiva e supletiva da União.....	19
2.1.4. Heterogeneidade dos órgãos normativos	20
2.1.5. Fragilidades dos conselhos locais de acompanhamento.....	23
2.2. Pouca articulação e atuação conjunta entre os entes federados.....	24
2.2.1. Insuficiência de pactuação de políticas	24
2.2.2. Insuficiência da função redistributiva e supletiva da União	26
2.2.3. Baixa organicidade do sistema.....	27
3. Proposta para a regulamentação do Sistema Nacional de Educação.....	29
3.1. Princípios orientadores	30
3.2. Eixo I do SNE: Atribuições e responsabilidades dos entes federados: .	32
3.2.1. União	32
3.2.2. Estados	33
3.2.3. Municípios.....	34

3.2.4.	Órgãos Normativos	34
3.2.5.	Órgãos de acompanhamento social.....	35
3.3.	Eixo II do SNE: Instâncias de pactuação da política educacional.....	36
3.3.1.	Criação de instâncias de pactuação (tripartite e bipartite)	36
3.3.1.1.	A Comissão Tripartite de Pactuação Federativa.....	37
3.3.1.2.	A Comissão Bipartite de Pactuação no Estado	39
3.3.2.	Diretrizes para o financiamento nacional da Educação	42
3.3.3.	Relações de cooperação	45
3.3.4	Diretrizes básicas para outras temáticas.....	46
4.	Próximos passos e trâmite legislativo.....	48

1. Contexto: introdução ao federalismo e à organização da educação brasileira

1.1. O que é federalismo. Diferenciação para confederação e estados unitários

Os Estados nacionais podem se organizar como estados unitários ou federações. Nos Estados unitários, o governo nacional centraliza as decisões referentes a todas as atividades governamentais, o que não exclui a possibilidade de descentralização na execução de políticas públicas.

As Federações caracterizam-se pela repartição de responsabilidades entre os entes federados. Entre os 193 países hoje inscritos na Organização das Nações Unidas (ONU), menos de trinta são Estados federados. Entre eles, na América encontram-se seis Federações: Argentina, Brasil, Canadá, México, Estados Unidos e Venezuela. Na Europa, destacam-se sete países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Espanha, Rússia e Suíça. No continente africano são quatro Estados federados: África do Sul, Comores, Etiópia e Nigéria. Na Ásia, atualmente são cinco Federações: Emirados Árabes, Índia, Malásia, Nepal e Paquistão. Na Oceania, a Austrália.

Nas Federações, o Estado nacional é composto por entidades territoriais com autonomia política e administrativa e governos próprios, que podem ser denominados Estados, Províncias ou Cantões, por exemplo, respectivamente no Brasil, Canadá e Suíça. Somente o governo central possui personalidade internacional.

Como se pode observar, é a diversidade do país que implica a formação de um Estado Federado. Países territorialmente pequenos, como Bélgica e Suíça, são Federações porque reúnem diferentes nacionalidades e idiomas. As diversidades que geram Federações também podem resultar de enormes dimensões territoriais e populações numerosas, que, por sua vez, implicam diferenças econômicas, sociais e culturais, como no Brasil, Estados Unidos, Canadá e Rússia.

Entre os dez mais populosos do mundo¹, quatro não são federados, como, por exemplo, a China, país centralizado e não democrático. Território extenso e/ou muita população frequentemente implicam heterogeneidade e desigualdade que são mais facilmente administradas por meio de Estados Federados.

Nas Federações, em geral prevalece a tendência de receitas mais concentradas no nível central e encargos mais descentralizados para os governos locais. Em decorrência, questão relevante refere-se às transferências tributárias entre os entes federados, de forma a assegurar compatibilidade entre receitas e encargos e redução das desigualdades regionais.

Por fim, existem ainda no mundo hoje as Confederações que diferem das Federações por serem mais brandos os laços existentes entre as unidades confederadas. Na Confederação, Estados soberanos associam-se, normalmente por meio de tratados, com o objetivo de adotar políticas comuns frente a outros Estados em assuntos específicos, como [defesa](#), [relações exteriores](#), [comércio internacional](#) e [união monetária](#). Hoje, o exemplo mais recorrente é a União Europeia, formada por 28 Estados membros autônomos e independentes entre si.

1.2. O modelo de federalismo brasileiro adotado na Constituição Federal de 1988

Com a Independência proclamada em 1822 e a Constituição do Império outorgada em 1824, o Brasil organizou-se como Estado unitário, constituído por províncias com presidentes nomeados pelo Imperador. Com a proclamação da República em 1889, o país tornou-se uma Federação, passando as antigas províncias a serem denominadas de Estados. É a Constituição da República

¹ De acordo com estimativas populacionais, em 2018 os dez países mais populosos são: **1. China:** 1.384.688.986 habitantes; **2. Índia:** 1.296.834.042 habitantes; **3. Estados Unidos:** 329.256.465 habitantes; **4. Indonésia:** 262.787.403 habitantes; **5. Brasil:** 208.846.892 habitantes; **6. Paquistão:** 207.862.518 habitantes; **7. Nigéria:** 195.300.34 habitantes; **8. Bangladesh:** 159.453.001 habitantes; **9. Rússia:** 142.122.776 habitantes; **10. Japão:** 126.168.156 habitantes

dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Embora previstos no texto constitucional, os Municípios não se constituíam como entes federados.

A forma federativa de organização do Estado foi mantida nas constituições do período republicano até a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. O texto constitucional vigente dispõe ser a forma federativa do Estado brasileiro cláusula pétrea, ou seja, não pode ser alterada por emenda constitucional (CF, art. 60, § 4º, inciso I). Ao mesmo tempo, adotou o federalismo cooperativo, em contraponto ao federalismo dual.

No federalismo dual, ao governo federal e aos governos locais (Estados, Províncias, Municípios...) são atribuídas responsabilidades separadas e distintas. São exemplos dessa forma de organização federativa Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, Malásia, México, Paquistão e Rússia. No federalismo cooperativo, há responsabilidades comuns e concorrentes entre os diferentes níveis de governo. Adotam o federalismo de cooperação, por exemplo, África do Sul, Alemanha, Bélgica e Brasil.

Com base no modelo alemão, a Constituição Federal de 1988 optou pelo federalismo cooperativo, ao dispor sobre competências comuns e concorrentes entre os entes federados, respectivamente nos artigos 23 e 24 do texto constitucional vigente.

Além disso, a Constituição de 1988 inovou ao elevar os Municípios à condição de entes federados (CF, art. 1º) e ao prever a autonomia de todos nominalmente – da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 18). Assim, na República Federativa do Brasil, os três níveis de governo possuem o mesmo grau de autonomia formal. Na maioria das Federações, somente o governo central e os governos regionais são entes federativos.

Na realidade, é possível questionar até que grau são os Municípios igualados aos Estados e Distrito Federal na Federação brasileira, pois, por exemplo, não contam com representação no Senado Federal e não possuem poder judiciário

próprio². Diferenciações também se verificam na organização da educação brasileira, como veremos a seguir.

No federalismo cooperativo, não se alcança com facilidade o equilíbrio na distribuição de competências entre os entes federados, visando viabilizar a cooperação entre eles no exercício de suas atribuições constitucionais. Muitas vezes, a cooperação cede lugar à concorrência, à competição e, portanto, à existência de conflitos entre os entes federados. Com a intenção de regulamentar o federalismo cooperativo, a Constituição de 1988 previu em seu artigo 23, parágrafo único, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, leis complementares para fixar normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no exercício de suas competências comuns, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

De fato, a Federação brasileira enfrenta inúmeros problemas que têm fundamentado a recorrente proposta de reformulação do pacto federativo no país. Entre tais problemas, encontram-se aqueles decorrentes da concentração tributária na União, sem a necessária adequação das transferências e a consequente dependência financeira dos governos subnacionais. Há também falta de coordenação federativa, pela indefinição do papel dos Estados e relação direta da União com os Municípios, pela não representação institucional dos Municípios no Congresso Nacional, que decide a repartição do bolo tributário e das competências federativas, e por eventuais descon siderações à autonomia dos governos subnacionais. Por fim, verifica-se a ausência de espaços deliberativos entre os executivos dos entes federados, para implementação de políticas de cooperação.

1.3. Educação brasileira: o que implica o modelo federalista na disposição da oferta de uma educação nacional

Ao mesmo tempo em que dispõe sobre a organização federativa da educação brasileira, a Constituição Federal de 1988 (art. 22, XXIV) atribui à União a

² Posicionamento do jurista José Afonso da Silva, em Curso de Direito Constitucional Positivo, citado por Paulo Springer de Freitas, no trabalho “A Regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal”, de 13/10/2008.

competência privativa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Portanto, apesar da repartição de responsabilidades pela oferta e manutenção da educação escolar entre as diversas instâncias federadas, não se pode perder de vista o caráter nacional da educação brasileira. Desse modo, objetiva-se garantir que, independentemente do local de domicílio do estudante e da dependência administrativa da escola que frequente, todos os educandos tenham acesso aos mesmos padrões de qualidade e conteúdos. A educação é um elo fundamental da identidade de uma sociedade. Por esse motivo, a Constituição e a legislação federal consagram princípios nacionais para a oferta da educação escolar em todos os níveis de ensino.

1.3.1. Divisão de responsabilidades na federação brasileira

Na educação brasileira, o federalismo implica repartição de competências entre os entes federados para oferta da educação escolar na forma de áreas de *atuação prioritária*, não de responsabilidade exclusiva. De acordo com a Constituição Federal (art. 211, § § 2º e 3º), cabe aos Municípios atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e aos Estados e Distrito Federal, no ensino fundamental e médio. Portanto, o ensino fundamental é competência comum de Estados e Municípios.

Segundo o mesmo artigo 211 (caput) do texto constitucional, o federalismo implica também a organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais em *regime de colaboração*, expressão exclusiva da área educacional.

Observe-se que educação e saúde evoluíram em direções diversas, senão inversas, na Constituição de 1988. De fato, em lugar de sistemas de ensino paralelos e autônomos entre si, na saúde foi instituído um sistema único, com as ações e serviços públicos de saúde integrados em uma rede regionalizada e hierarquizada (CF, art. 198).

1.3.2. Responsabilidade dos entes federativos

A descrição legal das responsabilidades dos entes federativos, que regula as configurações dos sistemas de ensino, encontra-se em parte na Constituição Federal e em parte no arcabouço infraconstitucional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) reforça em seus artigos a divisão das competências, bem como a articulação entre os entes para garantir a oferta da educação escolar.

Segundo o artigo 211, § 1º, da Constituição, além de organizar o sistema federal e financiar as instituições federais de ensino, cabe à União o exercício de 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”.

Ao regulamentar esses dispositivos da Constituição Federal, a LDB explicita o que já se encontra implícito no texto constitucional, ao dispor (art. 8º, § 1º) que cabe à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

A União exerce sua *função supletiva e redistributiva*, com assistência técnica e financeira à educação básica, por exemplo, por meio da complementação ao Fundef/Fundeb, dos programas do FNDE e do programa Bolsa Escola/Bolsa Família. A *função normativa* da União é exercida por meio da elaboração de normas gerais para a educação nacional, ou seja, de leis e decretos federais e de atos normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE). Por fim, cabe à União a *função de planejamento e avaliação*, por meio dos planos nacionais de educação e do sistema nacional de informações e de avaliação educacional (art. 9º, incisos I, V e VI), função exercida, por exemplo, por meio do Censo Escolar, Saeb, Prova Brasil, ENEM, e dos planos nacionais de educação (PNE), com duração decenal.

A LDB (arts. 10 e 11) dispõe também sobre as incumbências dos Estados e dos Municípios. Cabe destacar que a Lei prevê uma limitação da atuação para os Municípios que não se verifica para os demais níveis da Federação. De fato, segundo o art. 11, V, da LDB, aos Municípios somente é “permitida a atuação em outros níveis de ensino [além da educação infantil e ensino fundamental]

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”.

1.4 As distinções entre sistema federal, estaduais e municipais de ensino

A LDB dispõe sobre a composição do sistema federal de ensino (art. 16), dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal (art. 17) e dos sistemas dos Municípios (art. 18). Ao mesmo tempo, concede aos Municípios a possibilidade de optar por manter suas redes de ensino integradas aos respectivos sistemas estaduais de ensino ou compor com os Estados um sistema único de educação básica (art. 11, par. único).

Observe-se, em primeiro lugar, que essa última alternativa de organização da educação municipal depende de concordância e entendimento entre o Município e o governo do seu Estado. Em segundo lugar, sem contrariar de maneira frontal a previsão de sistema municipal de ensino presente na Constituição, a LDB mantém o sistema municipal como regra, mas admite a possibilidade de o Município escolher não organizar seu sistema próprio de ensino.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, em 2014, 4.101 dos 5.570 Municípios brasileiros tinham constituído seus sistemas de ensino. Quanto às razões das administrações municipais para encaminharem a organização de sistemas próprios de ensino, é possível que tenha predominado a necessidade de deixar de submeter-se às condições e ao processo de autorização de funcionamento de instituições de ensino pelos respectivos Conselhos Estaduais de Educação, especialmente no processo de expansão das redes municipais de ensino intensificado no pós-1988, notadamente após a criação do Fundef. A organização de sistema municipal de ensino combinada com a falta de recursos próprios e de capacidade técnica

não deve ter implicado necessariamente na melhoria da qualidade da oferta da educação escolar à população em grande parte dos Municípios brasileiros³.

³ No ano de 2001, em cerca de 60% dos Municípios o FPM correspondia a mais da metade da receita tributária municipal, segundo Paulo Springer de Freitas, no trabalho já citado.

2. Os principais desafios ainda existentes no tocante ao regime de colaboração dos entes federativos na Educação brasileira

Como vimos no item anterior, coexistem no Brasil a organização de uma educação nacional com a oferta descentralizada da educação escolar pelos entes federados subnacionais. E o regime de colaboração, previsto na Constituição e na LDB, não tem sido suficientemente exercido de forma a articular a educação nacional com a descentralização da oferta educacional. Em consequência, o país falha na sua responsabilidade de garantir uma educação nacional de qualidade para todos, reduzindo as desigualdades hoje existentes.

Entre os problemas do federalismo brasileiro na área educacional, *em primeiro lugar*, destaca-se a falta de clareza na repartição de responsabilidades entre os três níveis da Federação. A legislação não define de forma suficiente quais são as atribuições de cada ente federado, o que conduz à ocorrência de sobreposições de função, omissões de atuação e uma grande heterogeneidade de configurações da ação pública no território nacional, além da fragilidade institucional de algumas importantes instâncias educacionais.

Além disso, *um segundo ponto* é que há pouca articulação e ação conjunta entre os entes federativos na formulação e na implementação de políticas educacionais. Apesar de conhecidos casos de sucesso, o sistema de ensino é caracterizado ainda por uma baixa organicidade - raramente entes colaboram de forma efetiva. A União acaba cumprindo suas funções sem considerar devidamente as necessidades dos outros federativos, Estados e Municípios trabalham sem articulação com outras redes e não há espaços institucionais adequados para que os entes federativos possam pactuar políticas.

2.1. Indefinição ou falta de clareza quanto a funções e responsabilidades de cada ente federado

O adequado funcionamento da organização federativa da educação brasileira depende diretamente do efetivo desempenho de cada instância no exercício de suas atribuições e funções. Não obstante exista profusa legislação educacional normativa no País, há algumas indefinições que precisam ser devidamente

ajustadas para que a integração entre os diversos sistemas de ensino ocorra de modo adequado. Entre essas indefinições encontram-se: a sobreposição de funções nos níveis federativos e a fragilidade da supervisão dos entes federados mais vulneráveis.

2.1.1. Sobreposição de funções dos níveis federativos

As disposições legais sobre a atribuição de responsabilidades concorrentes dos entes federativos conduzem, por vezes, a uma sobreposição de funções de Municípios, Estados e União, o que pode ocasionar em uma ineficiência da provisão de serviços educacionais.

Estados e Municípios, por exemplo, dividem entre si matrículas do ensino fundamental de diferentes maneiras no território nacional, sem que exista norma legal para regramento da distribuição dessas matrículas na maioria dos Estados brasileiros.

Por um lado, temos os exemplos do Acre, cujas matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental estão divididas entre a rede estadual (45%) e as redes municipais (55%), e do Rio Grande do Sul, onde as matrículas dos anos finais do ensino fundamental são igualmente oferecidas pelo governo estadual (51%) e pelas prefeituras (49%).

Por outro lado, o Paraná tem 97,9% de matrículas municipais nos anos iniciais do ensino fundamental e 99,9% de matrículas estaduais nos anos finais. O Ceará, com 95% das matrículas em todo o ensino fundamental municipalizadas. São Estados onde há maior delimitação (ainda que tácita) das funções federativas.

A partir de 2007, Estados e Municípios passaram a se contrapor no processo de fixação das ponderações do valor anual por aluno nas etapas e modalidades da educação básica, que regulam a distribuição dos recursos do Fundeb no âmbito de cada Estado, entre a rede estadual e as municipais de ensino.⁴

⁴ Os recursos do Fundeb são distribuídos de acordo com o número de matrículas na educação básica na rede estadual e nas redes municipais. O número de matrículas, entretanto, é ponderado de acordo com a etapa e a modalidade a que se referem, em uma faixa que varia entre 0,7 e 1,3. A atribuição das

Somente a lógica de disputa por recursos e a força política dos Estados pode explicar porque, nos últimos anos, a ponderação para o tempo integral de 1,30 é a mesma da creche ao ensino médio, e as ponderações para o tempo parcial são diversas, com 1,00 para a creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental, 1,10 para os anos finais e 1,25 para o ensino médio. Para 2019, foram aumentadas as ponderações da creche parcial e da pré-escola parcial, para respectivamente 1,15 e 1,05 em 2019, mas ainda assim são menores do que as ponderações dos anos finais e ensino médio.

Em vários Estados, governos estaduais e municipais divergem sobre o financiamento do transporte escolar dos alunos das redes estaduais de ensino, executado pelas Prefeituras, que reivindicam o repasse de recursos equivalentes aos custos por parte dos respectivos governos dos Estados. Convênios e leis estaduais têm encaminhado, mas não resolvido esse conflito. Além disso, em regra geral não há definição conjunta do calendário escolar, o que dificulta a oferta pelos Municípios do transporte escolar ao mesmo tempo para alunos das redes de ensino estadual e municipal.

Semelhante controvérsia sobre a distribuição dos recursos do salário-educação, antes transferidos aos Estados para repasse às Prefeituras, só foi resolvida a partir de 2003 com a transferência direta pela União aos Municípios dos valores relativos à cota municipal dessa contribuição social.

É importante pontuar também que a União sistematicamente assume o papel de implementação direta de políticas públicas que não consideram a autonomia dos entes federativos. Um exemplo é a indução financeira de mudanças pedagógicas nas escolas, sem intermédio das redes de ensino, através das chamadas Ações Agregadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

2.1.2. Frágil supervisão técnica dos entes vulneráveis

As regras do federalismo brasileiro no tocante à Educação, ao mesmo tempo em que abrem espaço para sobreposições de função dos níveis federativos,

diversas ponderações, no âmbito da Comissão Intergovernamental do Fundeb, pode constituir objeto de disputa entre Estado e Municípios, pois ponderações mais elevadas representam a possibilidade de destinação proporcional de recursos a uma ou outra instância.

deixam um vácuo de definições fundamentais para um bom funcionamento do sistema educacional. Ainda que na Constituição Federal, no artigo 30, inciso VI esteja previsto que União e Estado devem cooperar técnica e financeiramente com o município em programas de educação infantil e ensino fundamental, não há clareza de como realizar esta cooperação. Uma das questões ainda opacas é relativa a quem tem a responsabilidade de dar apoio técnico aos entes federativos considerados vulneráveis do ponto de vista educacional. Considerando a heterogeneidade demográfica dos Municípios brasileiros, há disparidades fiscais, econômicas e sociais que afetam diretamente a qualidade dos sistemas e redes municipais de ensino. Diante de condições que lhes são inerentes, número significativo de Municípios encontram-se em situação de vulnerabilidade, da qual sem uma supervisão/assistência técnica não é possível a oferta de serviços públicos de qualidade a suas populações.

A existência de programas nacionais e estaduais para apoio ao desenvolvimento das políticas educacionais nos entes federados subnacionais nem sempre garante o devido atendimento das reais necessidades de assistência técnica desses entes. Ainda são pouco implementadas iniciativas que, partindo do diagnóstico da realidade educacional de cada ente, promovam o apoio técnico adequado à solução das respectivas dificuldades específicas, nos diversos campos, como os da gestão, da alocação de recursos, da formação de profissionais, da competência normativa, entre outros.

2.1.3. Pouca clareza das funções redistributiva e supletiva da União

Semelhante indefinição diz respeito às funções redistributiva e supletiva da União, desafio de caráter normativo agravado pela precária interação com os entes subnacionais conforme a Seção 2.2.2. O art. 211 da Constituição Federal estabelece que essas funções devem ser exercidas “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”.

Na mesma linha, afirma o art. 75 da LDB que o intuito dessas funções é “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”.

Não há, contudo, disposição legal do que deve respeitar e buscar, na prática, ação redistributiva ou ação supletiva exercida pela União. Tampouco fica claro se essas ações devem ser exercidas em conjunto ou separadamente.

Ainda não estão definidos, por exemplo, os fatores que devem constituir o padrão mínimo de qualidade de ensino, caracterizando, portanto, uma lacuna fundamental para a adoção de critérios que orientem de modo mais preciso a ação supletiva e redistributiva da União.

Há, desse modo, um vácuo normativo e operacional que não contribui para a ação concertada entre os entes federativos e a efetiva prática do regime de cooperação ou colaboração previsto na legislação.

2.1.4. Heterogeneidade dos órgãos normativos

No Brasil, a história dos conselhos de educação remonta a meados do século XX. Tanto na Lei nº 4.024 de 1961, a primeira LDB, quanto na Lei nº 5.692 de 1971, a chamada Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, a educação brasileira organizava-se em sistema federal e sistemas estaduais e distrital de ensino. Como já vimos, é a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 que, pela primeira vez, dispõem sobre os sistemas municipais de ensino.

Nos diplomas legais de 1961 e 1971, previa-se a existência do Conselho Federal de Educação, como órgão de colaboração com o Ministério da Educação e constituído por vinte e quatro membros, todos livremente nomeados pelo Presidente da República dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação.

A LDB de 1961 refere-se também aos Conselhos Estaduais de Educação e Reforma de 1971, aos Conselhos de Educação de cada sistema de ensino.

Apesar de não previstos na legislação federal, já na década de 1950, nos Estados do sul do país, leis municipais instituíram conselhos de educação, como o de Novo Hamburgo no Rio Grande do Sul, criado em 5 de maio de

1958. Portanto, a criação de conselhos municipais antecede a organização dos sistemas municipais do ensino.

Tratavam-se, pois, de conselhos com atribuições diferentes. Os primeiros – federal e estaduais – com funções normativas vinculadas à organização e funcionamento dos respectivos sistemas de ensino. Os conselhos municipais, não normativos, mas de participação social na gestão da educação local.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, no contexto da intensificação do movimento pela redemocratização do país, surgem reivindicações encaminhadas principalmente pelos sindicatos docentes relativas à presença nos conselhos de educação de representantes de segmentos sociais vinculados às políticas educacionais.

Com exceção dos conselhos de educação, os demais órgãos colegiados das áreas sociais – como saúde, assistência social, infância e juventude etc. – resultam do processo de democratização do país iniciado na década de 1980. Portanto, os conselhos surgidos no período da Constituinte ou pós-Constituição de 1988 têm em comum a participação da sociedade na sua composição e a intenção de se constituírem em mecanismos para democratização do Estado, ou seja, de participação social na formulação e acompanhamento da execução de políticas públicas setoriais. Consistem, pois, em base de consolidação de uma democracia não só representativa, mas também participativa.

Na sequência da Constituição Federal de 1988 e Constituições Estaduais de 1989, as leis dos conselhos de educação foram alteradas. No âmbito federal, a Lei nº 9.131 de 1995 modificou a redação dos arts. 6º a 9º da Lei nº 4.024 de 1961, dispondo sobre o Conselho Nacional de Educação (CNE) em substituição ao anterior Conselho Federal de Educação (CFE).

Com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, o CNE mantém o número de 24 conselheiros, organizados em duas Câmaras, da Educação Básica e da Educação Superior, mas como uma inovação significativa em relação à lei anterior. Embora a nomeação dos membros do CNE continue como prerrogativa do Presidente da República, agora os conselheiros devem ser escolhidos, “pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas

especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados” (Lei nº 4.024 de 1961, art. 8º, § 1º, com redação dada pela Lei nº 9.131 de 1995).

Ao dispor sobre as incumbências da União, a LDB de 1996 prevê (art. 9º, § 1º) a existência do “Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. Ao tratar da composição dos diferentes sistemas de ensino, a LDB vigente refere-se aos órgãos federais, estaduais ou municipais de educação. Na interpretação corrente da LDB, entende-se ser os órgãos executivos e normativos dos respectivos sistemas.

Nas recentes alterações da LDB promovidas pela Lei nº 13.415 de 2017, a chamada Reforma do Ensino Médio, foram introduzidas referências aos Conselhos Estaduais de Educação, em disposições relativas à oferta de formações técnicas profissionais de nível médio (art. 36, §§ 7º e 8º) (CEEDs).

No âmbito dos Estados, também as leis estaduais relativas aos CEEDs foram modificadas em vários Estados brasileiros. Embora muito diferenciados entre si, é possível identificar que os conselhos de educação no Brasil apresentam as seguintes principais características:

1ª) incorporaram representações de segmentos da sociedade civil nas suas composições, em especial, representantes indicados por entidades de gestores educacionais, professores, estudantes e pais, instituições privadas de ensino, associações acadêmicas etc.;

2ª) a forma de indicação e o número desses representantes é bastante variada em todo o país;

3ª) os conselhos de educação mantêm as funções normativas tal como exercidas desde meados do século XX e assumem outras funções, em especial de participação social na formulação das políticas educacionais e de acompanhamento e fiscalização da ação dos respectivos poderes executivos;

4ª) os conselhos de educação ainda desempenham funções de caráter executivo, como, por exemplo, no caso da Câmara de Educação Superior do CNE, a de “deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações

apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos” (Lei nº 4.024 de 1961, art. 9º, § 2º, alínea “f”, com redação dada pela Lei nº 9.131 de 1995); da mesma forma os conselhos estaduais e municipais de educação têm atribuições semelhantes, como autorizar o funcionamento de instituições de ensino da rede pública e privada e de seus cursos e aprovar o regimento dos estabelecimentos de ensino (Lei nº 9.672 de 1992, atualizada até 2014, sobre o CEED/RS, art. 11, incisos IV e VII);

5ª) como regra geral, os atos normativos – resoluções ou deliberações e pareceres – dos conselhos de educação são homologados pelo Poder Executivo; no caso do CNE, a Lei nº 9.131 de 1995 (art. 2º) dispõe que “as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto”; entretanto, em geral, não há prazo para essa homologação e, em consequência, vários atos do CNE, por exemplo, ficam inúmeros anos “aguardando homologação”; por fim, em poucas situações, como no caso do CEED/RS, não há homologação das decisões do conselho pelo executivo.

Sem cercear a autonomia administrativa dos entes federados, é relevante reconhecer que a história da educação brasileira consagra a existência dos conselhos de educação e que sua função fundamental deve ser a normativa, como instância de assessoramento ao órgão executivo do Poder local, em geral a Secretaria de Educação. Trata-se de clarear a distribuição de atribuições entre esses órgãos e estabelecer critérios que favoreçam a harmonia em sua articulação.

2.1.5. Fragilidades dos conselhos locais de acompanhamento

Para diversas políticas públicas na área da educação, as respectivas normas preveem a existência de conselhos de acompanhamento e controle social. Entre eles, por exemplo, citem-se os Conselhos de Alimentação Escolar e os Conselhos do Fundeb. Em muitos casos, o Poder Público local não lhes concede as condições materiais necessárias a seu funcionamento e nem sempre garante que sua composição obedeça, de fato, aos critérios democráticos de indicação de membros que a legislação consagra. Essa

realidade limita significativamente a efetividade desses conselhos no cumprimento de suas funções, deixando de contribuir para a necessária transparência nos gastos de diversos programas educacionais e de promover a participação dos diversos segmentos da sociedade no desenvolvimento das políticas públicas.

2.2. Pouca articulação e atuação conjunta entre os entes federados

A previsão constitucional de regime de colaboração entre os entes federados tem como pano de fundo o conceito de que, embora haja repartição de responsabilidades, a oferta da educação nacional deve ser harmonicamente garantida, assegurando a cada educando trajetória educacional com continuidade. Para tanto, é fundamental que as políticas desenvolvidas sejam de fato pactuadas entre as instâncias e que as políticas redistributivas sejam adequadamente concebidas.

2.2.1. Insuficiência de pactuação de políticas

A escassa articulação entre os entes federados na construção de políticas educacionais está relacionada ao limitado diálogo e pactuação. Isso se dá, entre outras razões, pela não institucionalização de *espaços interfederativos deliberativos* na educação em âmbito nacional e estadual. Sem arenas adequadas de diálogo que se destinem a promover a pactuação, não há incentivos institucionais para a atuação conjunta dos níveis federativos.

É verdade que o Brasil avançou ao criar a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instituída pela Lei do Fundeb em 2007, na qual representações de Municípios, Estados e União interagem, com igual poder decisório. Também exemplo de espaço deliberativo tripartite foi o Grupo de Trabalho Permanente do Transporte Escolar (GTP-TE), criado por portaria do MEC em 2009.

Contudo, essas arenas são ainda insuficientes para assegurar a pactuação de decisões gerais, o que facilitaria a implementação do regime de colaboração. Seus escopos são restritos a decisões sobre fatores de ponderação das matrículas do Fundeb e sobre o transporte escolar, não se discutindo quaisquer outras matérias de políticas educacionais. Além disso, as agendas de reuniões

(em termos de conteúdo e periodicidade) não têm estimulado um real diálogo entre os níveis federativos que leve a processos de pactuação.

Embora instituída por portaria em 2015, substituída por outras portarias em 2016 e 2017, a instância permanente de negociação e cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista no PNE, ainda não está em funcionamento. Essa comissão deveria participar, por exemplo, de decisões como o reajuste dos valores do PNAE, anunciado em fevereiro de 2017. Aliás, difícil justificar que o Conselho Deliberativo do FNDE tome decisões, sem consultas aos Estados e aos Municípios, sobre a aplicação da cota federal do salário-educação e de outros recursos destinados à educação básica.

Ainda no âmbito da União, o recente aumento das transferências voluntárias do governo federal nos últimos anos deve ser observado sob a lente da ausência de pactuação com os entes federativos. Esse quadro leva a uma desarticulação dos esforços educacionais.

Programas como o ProInfância (construção de creches), Mais Educação (tempo integral) e PNAIC - Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa são alguns exemplos. Por meio dessas transferências, verifica-se *concentração do poder decisório na União*, pois o planejamento e formulação das políticas encontram-se cada vez mais sob responsabilidade única do governo federal que transfere sua execução a Estados e Municípios.

A implementação de grandes programas concebidos de modo centralizado muitas vezes compromete o seu sucesso, pois frequentemente não correspondem às necessidades específicas de cada ente federado. Para um País com características tão diversificadas, a padronização nem sempre constitui a melhor resposta às demandas de desenvolvimento das políticas educacionais locais.

Simultaneamente, há poucos espaços federativos em âmbito estadual. Por exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei da Gestão Democrática do Ensino Público de 1995 (art. 83) prevê, ao dispor sobre o regime de colaboração, a criação de “Grupo de Assessoramento constituído, prioritariamente, por representantes da Administração Estadual e da entidade representativa das Associações de Municípios”. Na prática, em tal espaço

federativo, com funcionamento não regular, o governo estadual tem sido representado por membros indicados pelas secretarias estaduais da educação, fazenda e planejamento, e os Municípios, por representantes da Famurs – Federação das Associações de Municípios do RS – e da seção estadual da Undime.

Recentemente, o processo de elaboração dos currículos estaduais a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da educação infantil e ensino fundamental, aprovada pelo CNE e homologada pelo MEC em 2017, tem representado importante experiência de regime de colaboração. Isso porque o processo tem sido coordenado em cada Estado brasileiro por comissões constituídas por representantes da secretaria estadual de educação e seção estadual da Undime, em algumas situações também com representações das entidades do ensino privado.

Em resumo, a ausência da pactuação dá margem, de um lado, à adoção de políticas definidas centralizadamente, que nem sempre correspondem às necessidades dos entes federados; e outro lado, admite que se adotem, nas diversas instâncias, políticas que nem sempre são coerentes entre si, muitas vezes em prejuízo dos educandos, que têm direito a uma trajetória educacional sem percalços, desde a educação infantil até a educação superior, independentemente de qual instância é responsável por sua oferta.

2.2.2. Insuficiência da função redistributiva e supletiva da União

Em um País tão diverso, organizado como Federação em que a disponibilidade de recursos para custear as políticas públicas é extremamente desigual entre os entes federados, a função equalizadora da União é fundamental, em suas dimensões redistributiva e supletiva, complementando recursos nas instâncias em que eles faltam e realocando recursos de modo a tornar mais equânime as condições de implementação dessas políticas.

O que se mostra nesse tocante é a insuficiência do exercício da função supletiva e redistributiva da União. Apesar do aumento da complementação ao Fundeb, em relação ao que fora no Fundef, e da extensão dos programas suplementares da alimentação e transporte escolar para toda a educação

básica a partir de 2009, antes somente para o ensino fundamental, a União ainda participa com proporção insuficiente no financiamento da educação básica e, em consequência, persistem desigualdades regionais inaceitáveis.

Além disso, enquanto a lei do piso nacional do magistério fixou critério de reajuste acima do crescimento da receita do próprio Fundeb, as leis federais sobre os programas da alimentação e transporte escolar não dispõem sobre atualização dos valores per capita dessas transferências do governo federal. Em decorrência, esses valores têm permanecido inalterados por longos períodos e, devido à redução da matrícula na educação básica pública, houve inclusive decréscimo do volume total dos repasses à conta desses programas, por exemplo, entre 2010 e 2013, segundo dados do Tribunal de Contas da União.

Embora relevante, o aporte de recursos federais para esses programas representa uma parcela relativamente modesta de seus custos. Segundo dados de 2017, por exemplo, o valor médio anual por estudante destinado pela União para o transporte escolar correspondia a cerca de 15% do valor médio anual efetivamente despendido por estudante pelos Municípios. No caso do programa de alimentação escolar, os recursos federais, em média, correspondem, de acordo com a rede de ensino, a uma proporção entre 30% a 50% do que seria necessário para a oferta de merenda escolar efetivamente de acordo com os critérios previstos na legislação.

2.2.3. Baixa organicidade do sistema

A dualidade de redes, por vezes, é uma lógica perversa e prejudicial à educação. Não há consolidada a noção de educação do território: Estados cuidam de sua rede estadual de ensino e Municípios cuidam de sua rede municipal de ensino. Diante disso, observamos duas assimetrias: (i) Estados não trabalham a educação de seu território, as redes municipais são desconsideradas em seus programas e planejamentos, (ii) Municípios, por limitações territoriais, em inúmeras situações não conseguem sustentar sua rede com qualidade e desconhecem a possibilidade de trabalhar e interagir com redes municipais semelhantes.

Na literatura, a discussão sobre cooperação territorial é recente. Os casos de colaboração intermunicipal se iniciaram na década de 1990, com o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa consolidando o primeiro Arranjo de Desenvolvimento da Educação do país. Nessa experiência, 12 Municípios se mobilizaram para trabalhar de modo colaborativo pela educação local.

Igualmente, na mesma década, temos o primeiro caso de pacto entre Estado e Municípios. Em prol da melhoria dos até então baixos resultados educacionais, o Estado do Ceará iniciou um processo de construção de um pacto pela aprendizagem de seus alunos, no qual o governo do Estado assumiu a responsabilidade com as redes de seu território, institucionalizando o Programa de Alfabetização na Idade Certa.

Apesar dessas e outras iniciativas desde então, permanece pouca a articulação entre os entes federados no planejamento e na oferta da educação e, conseqüentemente, baixa a organicidade na política educacional. As conseqüências podem ser observadas em elementos que vão do pedagógico ao financiamento da educação. Coexistindo de forma autônoma, paralela e desarticulada sistemas estaduais e municipais, todos subordinados às normas gerais da educação nacional, encontramos escolas estaduais e municipais na mesma municipalidade com organizações pedagógicas diversas entre si. Não raro esses mesmos territórios contam com múltiplos calendários escolares e a circulação de ônibus escolares de duas redes de ensino.

3. Proposta para a regulamentação do Sistema Nacional de Educação

Se educação de qualidade com equidade depende de várias iniciativas – recursos financeiros e insumos suficientes, qualificação da gestão educacional, valorização dos profissionais da educação e currículo escolar adequado à sociedade moderna, articulado com a formação dos professores e avaliação educacional –, em um Estado Federado, tal educação somente poderá ser garantida à totalidade da população brasileira com aperfeiçoamento do federalismo cooperativo na construção e implantação das políticas públicas.

Portanto, se por um lado é possível afirmar que já existe um Sistema Nacional de Educação operando com repartição de responsabilidades pela educação escolar entre os entes federados e normas nacionais sob coordenação da União, por outro lado são evidentes as fragilidades da organização nacional da educação brasileira. Em várias situações no país, alguns elementos essenciais para a oferta de educação de qualidade não estão presentes em todas as redes de ensino ou não se encontram em qualidade adequada.

Por essas razões, é inadiável que a lei complementar de regulamentação das normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, prevista na Constituição Federal (art. 23, par. único), contribua decisivamente para “a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste”, conforme disposto na Lei do PNE (estratégia 20.9).

Tal lei complementar deve contar com princípios orientadores e versar sobre dois blocos de definições: atribuições e responsabilidades dos entes federativos e dos órgãos do sistema educacional; e normas de articulação e atuação conjunta.

No primeiro bloco, devem estar definidas com clareza as funções da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, além das responsabilidades dos órgãos normativos e dos órgãos de controle social.

No segundo bloco, deve haver a disposição legal sobre a criação de instâncias tripartite e bipartites de pactuação federativa, além de normas de financiamento educacional e de relações de cooperação interfederativa. Deve trazer, ainda, diretrizes básicas para a definição conjunta de referenciais para outras temáticas educacionais.

3.1. Princípios orientadores

O art. 214 da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, passou a fazer referência ao sistema nacional de educação, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação, em regime de colaboração, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. A perspectiva deve ser sempre de uma Educação nacional, que garanta a adequada progressão de aprendizagem da população brasileira, em trajetória escolar completa e qualificada independentemente de local, etapa ou rede.

Cada uma das esferas dos poderes públicos, de acordo com o art. 211 da Carta Magna, deve organizar o respectivo sistema de ensino, igualmente em regime de colaboração. A leitura sistemática desses dois dispositivos constitucionais leva à conclusão de que o sistema nacional de educação corresponde à articulação colaborativa dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para regular a cooperação entre os níveis federativos⁵ é essencial que essa lei, em primeiro lugar, estabeleça, com mais clareza, as atribuições e responsabilidades de cada ente federado com relação à educação escolar. Definidas essas atribuições, trata-se de normatizar as formas com que os entes devem interagir para garantir a oferta integrada dos diferentes níveis e modalidades educacionais. Para tanto, é indispensável que as instâncias pactuem políticas e processos de atuação.

O Estado, como supervisor das redes em seu território, deve considerar a pactuação como caminho necessário para planejar a política educacional, em

⁵ A cooperação interfederativa é mencionada no Art. 23 da Constituição Federal: segundo o qual “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”.

cooperação, com os Municípios. Mas não apenas a articulação vertical deve ser considerada. A eficácia das políticas educacionais tem muito a ganhar com a cooperação horizontal entre os entes, que pode ser realizada, por exemplo, por meio de consórcios e arranjos de desenvolvimento educacional. É preciso, portanto, que a lei complementar também contemple a dimensão da regionalização na elaboração e execução dessas políticas, permitindo que as potencialidades da interação territorial ocorram. Dessa forma é possível desenvolver e assegurar organicidade ao Sistema, garantindo a trajetória do aluno como meta a ser diariamente perseguida e alcançada com qualidade.

Ademais, o desenvolvimento das políticas educacionais deve se dar a partir e dentro dos contornos estabelecidos pela legislação educacional. A Constituição Federal atribui à União a competência exclusiva de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) e, concorrentemente com os Estados e Distrito Federal, a de legislar sobre educação (art. 24, IX). Ao mesmo tempo, ao assegurar a existência de sistemas de ensino nos três níveis da Federação, supõe que, respeitada a legislação de abrangência nacional, cada ente defina normas específicas para seu respectivo sistema. É indispensável que essa ampla e diversa capacidade normativa seja igualmente articulada, tendo em vista a unidade da educação nacional, sem prejuízo da autonomia e da diversificação.

A União deve ter ainda a prerrogativa de atuar para reduzir as desigualdades educacionais nacionais, tanto através do apoio técnico quanto do apoio financeiro. O apoio técnico deve ser estruturado com a finalidade de induzir eficiência na gestão do sistema educacional público, o que deve ser entendido como a melhor provisão pública de ensino para garantir a aprendizagem dos estudantes brasileiros.

Esses, portanto, devem ser os princípios orientadores da lei complementar que define normas de cooperação entre os entes federados em matéria educacional, regulamentando o sistema nacional de educação: as atribuições e responsabilidades dos entes federados. Desse modo, ter-se-á um sistema nacional de educação que articule os sistemas de ensino e promova a harmonia entre as políticas, programas e ações das diferentes esferas

governamentais, garantindo qualidade e coerência à trajetória escolar do aluno entre etapas e redes e garantindo o direito a uma educação nacional.

3.2. Eixo I do SNE: Atribuições e responsabilidades dos entes federados:

Como já visto anteriormente, é preciso que a lei complementar de regulamentação do SNE defina com mais clareza as competências dos entes federados na oferta da educação nacional.

3.2.1. União

Cabe esclarecer e detalhar as atribuições da União na educação brasileira, em especial quanto à educação básica pública. Em particular, é necessário potencializar o papel de coordenação da política nacional de educação, observados os princípios constitucionais, e o exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação aos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por exemplo, não há explicação para os valores dos programas da alimentação escolar e do dinheiro direto na escola serem os mesmos em todo o país. À medida em que são programas universais, correspondem ao exercício da função supletiva da União em matéria educacional. Mas nada impede que, por meio desses mesmos programas, o governo federal também exerça sua função redistributiva, de forma a contribuir para a garantia de equidade e qualidade na oferta da educação escolar a toda a população brasileira. A diversificação dos valores por educando ou unidade escolar repassados pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios deverão seguir critérios de custo, condições socioeconômicas e/ou capacidade fiscal de cada ente federado.

Coordenar implica não deliberar de forma unilateral e transferir a execução de programas e políticas públicas. Como preconiza a LDB em vários de seus dispositivos (por exemplo, art. 9º, IV), coordenar implica definir em conjunto, ou seja, em regime de colaboração com os demais entes federados.

Além de suas funções relacionadas à educação nacional, cabe à União manter a rede federal de ensino, basicamente constituída pelas universidades e pelos institutos federais, estes últimos tendo absorvido, desde 2008, a antiga rede de escolas técnica e agrotécnicas federais. A oferta da educação superior pela

União não constitui obrigação constitucional específica, mas corresponde à mais antiga tradição da educação brasileira.

Paralelamente, a União deve articular o sistema federal de ensino aos demais sistemas existentes no país. Por exemplo, será imprescindível a articulação da rede federal de instituições de educação profissional com as redes estaduais na implementação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC desse nível de ensino. Será também relevante articular as políticas de desenvolvimento da rede federal de educação superior e as das redes estaduais desse nível de ensino.

Da mesma forma, como responsável pela regulação do ensino superior, cabe à União pactuar a formação inicial dos profissionais do magistério com os gestores das redes de educação básica também apoiar a capacitação e formação continuada desses profissionais, assegurando plena articulação entre educação básica e superior no conjunto do território nacional. Ainda cabe destacar que deve ser potencializada a função de assistência técnica da União aos demais entes federativos. Essa assistência técnica está bem definida, por exemplo, no Decreto nº 8.752, de 2016, que “dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica”. Segundo essa norma, compete à União coordenar essa política, dar condições de funcionamento a instância de planejamento e articulação constituída por representação das três instâncias da Federação e apoiar técnica e financeiramente programas de formação inicial e continuada, de acordo com planejamento estratégico. Sua implementação, devido à falta de regulamentação operacional, parece não estar sendo adequadamente realizada, segundo recente auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União.⁶

3.2.2. Estados

Quanto às funções e atribuições dos Estados, cabe enfatizar o papel fundamental na supervisão da política educacional no território, em especial no que tange as redes estadual e municipais, mas também frente à

⁶ Ver Acórdão TCU - TC 018.075/2018-5

intersetorialidade inerente à educação, interagindo com os demais setores políticos e sociais.

Dessa forma, os Estados devem passar a ter a incumbência de manter e supervisionar as redes estadual e municipais de ensino, de forma a mantê-las articuladas no âmbito de cada Estado brasileiro.

Cabe ainda aos governos estaduais a prestação de assistência técnica e financeira a seus Municípios. Diante das dificuldades fiscais vivenciadas por vários Estados, pode ser considerada improvável a transferência de recursos estaduais para administrações municipais, o que não deve dispensar os gestores dos Estados de garantir assistência técnica aos entes municipais.

3.2.3. Municípios

Cabe aos Municípios manter a rede municipal e, se for o caso, seu sistema próprio de ensino, conforme previsto em legislação.

Por fim, as administrações municipais devem ser responsáveis por articular as demandas e a oferta de serviços locais e, quando preciso, encaminhar aos demais entes federados, em especial aos Estados, as necessidades de suas populações. Dada a natural proximidade dos Municípios com a realidade local, o conhecimento e protagonismo municipais possibilitam uma pactuação mais assertiva e produtiva. Essa iniciativa dos Municípios será especialmente importante na definição dos itinerários formativos a serem oferecidos pelas escolas estaduais de ensino médio.

3.2.4. Órgãos Normativos

Considerando que a lei complementar de regulamentação do Sistema Nacional de Educação deve abordar o sistema como um todo com a finalidade de assegurar educação nacional com qualidade e equidade, entende-se que essa legislação deverá indicar os princípios básicos para organização e atuação dos órgãos normativos dos diferentes sistemas de ensino, com o cuidado de não engessar a legislação educacional dos entes federados subnacionais.

Com esse propósito, a lei complementar do SNE poderá fixar que:

1º) os conselhos de educação têm função normativa e de assessoramento técnico ao Executivo e, portanto, não têm função autorizativa, tampouco fiscalizadora; em consequência a função de credenciamento dos Conselhos deve ser repassada aos Executivos, que devem exercer essa função com base em normas emanadas dos Conselhos, sendo estes últimos mantidos como instância de recursos de tais decisões dos respectivos Executivos;

2º) na implementação do regime de colaboração e na gestão democrática do ensino, os conselhos de educação devem funcionar como mediadores e moderadores entre as ações dos respectivos Executivos e as demandas da sociedade civil;

3º) na composição dos conselhos de educação, devem participar representantes de segmentos da sociedade, especialmente da área educacional, sendo a proporção numérica e a forma de escolha desses conselheiros fixadas nas leis locais⁷;

4º) os atos normativos dos conselhos de educação devem ser homologados pelo Poder Executivo, fixando-se também prazo para esse ato do Executivo, que, uma vez descumprido, implicará homologação tácita do respectivo ato do conselho.

Em especial no âmbito dos Municípios, a lei complementar do SNE pode admitir a possibilidade de unificação de diferentes conselhos, como os de educação, do Fundeb e de alimentação escolar. Esses conselhos de acompanhamento e de controle social podem ser instituídos como câmaras temáticas dos conselhos municipais de educação.

3.2.5. Órgãos de acompanhamento social

Sendo acolhidos ou não como câmaras temáticas, órgãos de acompanhamento social são importantes estruturas para garantir a qualidade do gasto em educação. Como já mencionado, sua existência e adequado funcionamento

⁷ Hoje, há conselhos com composição paritária entre governo e sociedade ou, como no CEED/RS, um terço do governo e dois terços da sociedade. Nos conselhos de saúde, um terço dos conselheiros são representantes do governo, um terço dos usuários e um terço dos prestadores de serviços.

contribuem para a transparência nos gastos de diversos programas educacionais e promoção da participação dos diversos segmentos da sociedade na formulação e desenvolvimento das políticas públicas. Examinam prestações de contas, analisam consistência da alocação dos recursos com as finalidades dos programas a que se referem e podem representar junto às instâncias responsáveis caso detectem alguma irregularidade na execução desses programas.

Importante reforçar que se trata da função de acompanhamento e controle social, e não de fiscalização, que compete aos respectivos tribunais de contas. A estes compete, entre outras atribuições, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Públicos; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

É preciso garantir a necessária participação de representações da sociedade em órgãos colegiados de fiscalização e controle social, como os conselhos do Fundef/Fundeb e da merenda escolar, e/ou de formulação das políticas públicas setoriais, com os conselhos de educação, sem que isso implique partidarização das políticas públicas. O desafio é articular os interesses gerais da população com a necessidade intransferível de aprendizagem dos alunos da escola pública brasileira.

3.3. Eixo II do SNE: Instâncias de pactuação da política educacional.

A existência de espaços institucionais de negociação e pactuação entre os entes federados é condição indispensável para o adequado funcionamento da mútua cooperação e para o êxito das políticas públicas educacionais. Eles devem existir em nível nacional, envolvendo as três instâncias da Federação e, em nível de cada Estado, reunindo esse e seus Municípios.

3.3.1. Criação de instâncias de pactuação (tripartite e bipartite)

3.3.1.1. A Comissão Tripartite de Pactuação Federativa

Em nível nacional, trata-se de instituir uma Comissão Tripartite de Pactuação Federativa, reunindo as representações da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

(I) Atribuições

A Comissão deve ter, entre suas atribuições primordiais, a pactuação de parâmetros mínimos de qualidade para a educação nacional, especialmente a educação básica. Esses parâmetros referem-se fundamentalmente às condições de oferta, insumos materiais, alocação, remuneração e formação de pessoal, entre outros, de modo a estabelecer uma escala básica de fatores que orientem os custos e o financiamento da educação, inclusive no que se refere à assistência técnica e financeira entre os entes federados.

Estabelecidos os parâmetros mínimos de qualidade, relacionados a custos, e os procedimentos de avaliação de processos e resultados, é preciso considerar a capacidade técnica e de dispêndio de cada ente federado para fazer face a suas atribuições em matéria educacional. Coloca-se, pois, a questão do exercício das funções supletiva e redistributiva dos entes federados de maior hierarquia em relação aos demais. A assistência técnica e financeira, também objeto de debate pela instância, deve necessariamente levar em conta as particularidades das políticas educacionais locais que atendem às necessidades específicas de cada ente, sendo, portanto, objetos de construção conjunta e pactuação federativa. Os programas de apoio, em especial os grandes programas nacionais mantidos pela União, devem tornar-se cada vez mais redistributivos e definidos de acordo com critérios e procedimentos pactuados entre os três níveis da Federação, orientando movimentos coordenados das políticas educacionais.

Há ainda uma importante questão a considerar, central no processo de escolarização da criança, do jovem e do adulto. Trata-se da harmonia e consistência de sua trajetória escolar, desde a educação infantil até a educação superior. Se o avanço nos estudos requer mudança de rede escolar, é preciso promover a efetiva articulação entre as diferentes etapas da educação básica e entre os níveis de educação, básica e superior, de modo a

assegurar trajetórias educacionais consistentes aos estudantes brasileiros. É, pois, indispensável que as políticas de desenvolvimento e de oferta das etapas e níveis educacionais sejam pactuadas entre todos os entes por elas responsáveis.

Dentre suas diversas atribuições, essa Comissão deve participar da formulação da política educacional nacional; elaborar padrões de qualidade a serem nacionalmente estabelecidos na oferta dos serviços educacionais; estabelecer mecanismos de articulação e realização conjunta de políticas, programas e ações educacionais; subsidiar a formulação de políticas, ações e programas a serem desenvolvidos pela União, visando à equalização de oportunidades educacionais; pactuar as transferências voluntárias para as ações supletivas e distributivas da União e dos Estados; e estimular a cooperação horizontal entre os entes federativos, para implementação conjunta de políticas, programas e ações visando ao desenvolvimento da educação nos respectivos territórios.

Finalmente, uma vez pactuadas, as questões que envolvam a atuação conjunta dos entes federados deverão ser objeto de Normas Operacionais Básicas, aprovadas por essa Comissão, de cumprimento obrigatório por todas as instâncias envolvidas.

(II) Composição

A Comissão Tripartite deverá necessariamente contar com representação paritária das três instâncias da Federação. Essa composição pode apresentar variações.

Em uma alternativa, considerando que o País se divide em cinco regiões, ela pode ser composta por cinco representantes da União, indicados pelo Ministério da Educação; um representante das secretarias estaduais de educação (entre elas incluída a do Distrito Federal), de cada uma das cinco regiões político-administrativas, indicado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed; e um representante das secretarias municipais de educação, de cada uma das cinco regiões político-administrativas, indicado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime.

Em outra alternativa, sempre levando em conta a divisão do País em cinco regiões, a representação dos Municípios pode ser compartilhada entre os dirigentes municipais de educação e as organizações representativas dos prefeitos, cabendo três assentos à Undime, um à Confederação Nacional de Municípios e outro à Frente Nacional de Prefeitos. A distribuição geográfica desses representantes municipais corresponderia às regiões político-administrativas do País.

Uma terceira alternativa, também observados o critério da distribuição geográfica para Estados, Distrito Federal e Municípios, e o número de representantes de cada instância, combinaria a representação dos órgãos educacionais e de órgãos das áreas de planejamento e fazenda. Desse modo, haveria, por parte da União, três representantes indicados pelo Ministério da Educação e dois indicados pelo atual Ministério da Economia, sendo um da área orçamentária e outro da área da Fazenda. Por parte dos Estados e Distrito Federal, três representantes indicados pelo Consed, um representante indicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz e um representante indicado pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento – Conseplan. Por parte dos Municípios, manter-se-ia a composição compartilhada entre Undime, CNM e FNP, dada a inexistência de entidades nacionais representativas das áreas de planejamento e fazenda.

Para auxiliar nos processos de discussão e tomada de posição, a Comissão poderá instituir grupos temáticos de trabalho, com representação de outras entidades que guardem relação com as políticas em exame.

(III) Procedimento de deliberação

Considerado o caráter de pactuação que preside a existência e o funcionamento da Comissão Tripartite, as decisões deverão ser tomadas por consenso.

3.3.1.2. A Comissão Bipartite de Pactuação no Estado

Análoga à Comissão Tripartite, propõe-se a existência, em cada Estado, de uma Comissão Bipartite de Pactuação, reunindo representantes do governo estadual e dos governos dos respectivos Municípios.

(I) Atribuições

Há uma série de dimensões da política educacional, no âmbito do Estado, que implica pactuação entre o governo estadual e os de seus Municípios, especialmente considerando que os dois níveis federativos possuem atribuições comuns, sendo a mais evidente aquela relacionada à oferta do ensino fundamental, devendo as respectivas redes atuar na perspectiva da complementaridade. Isso requer entendimento mútuo. Para dar vida a esse processo de pactuação é imprescindível a instituição de espaços federativos formados por representações dos Estados e seus Municípios. Essas comissões bipartites devem ser criadas por ato legal do governo estadual e por ele mantidas.

É imprescindível que, em cada Estado, ocorra uma pactuação entre o governo estadual e os seus Municípios relativamente à oferta de vagas em cada etapa da educação básica, notadamente no ensino fundamental, de forma a superar a hoje existente disputa por matrículas entre esses dois níveis da Federação brasileira. Essa pactuação deverá considerar a capacidade de atendimento de cada governo e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado ou Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino, princípios previstos na LDB (art. 75, § § 1º e 2º),

Sob o ponto de vista do processo de ensino-aprendizagem propriamente dito, deve haver a articulação em termos de currículo e materiais pedagógicos. No que se refere aos procedimentos de oferta, à organização conjunta do calendário escolar. Providência dessa natureza promoverá a possibilidade de pactuação eficaz em processos de garantia de acesso, em especial o planejamento do transporte escolar.

Simultaneamente, e de maneira a solucionar a coordenação da oferta educacional no território, em cada Estado o governo estadual e seus Municípios deverão pactuar elementos da política educacional relativa à educação básica pública, tais como calendário e transporte escolar, currículos e materiais pedagógicos, programas de formação continuada e avaliações formativas e externas da aprendizagem. Induz-se assim mais agilidade nas ações e compatibilização com as múltiplas realidades existentes dentro do território.

Seguindo a solução adotada pela LDB em relação à organização dos sistemas municipais de ensino, a lei complementar do SNE poderia dispor que, como regra, tais elementos da política educacional serão pactuados para toda a rede pública de educação básica no Estado e, como exceção prevista em parágrafo nesse dispositivo legal, o Município poderá optar por defini-los de maneira separada para sua rede ou sistema de ensino.

Outro importante foco de atuação da Comissão Bipartite deve ser o estímulo à cooperação horizontal, favorecendo a colaboração formalizada entre Municípios (com o apoio do Estado, se for o caso) para o desenvolvimento de ações que promovam a melhor execução das políticas educacionais. Já há previsão legal de atuação dos Consórcios Públicos na educação, por meio de câmaras técnicas, a fim de otimizar recursos e promover melhorias na gestão. Similarmente, os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADEs) foram pauta do CNE e têm disseminado a cooperação como método para resolução de problemas em Municípios de menor porte, além de promover maior racionalidade à organização territorial. Importante frisar que a cooperação horizontal precisa ser incentivada e trazida para o cotidiano da gestão estadual para aprimorar o diálogo e promover o regime de colaboração.

(II) Composição

A composição da comissão bipartite deve também obedecer ao princípio da representação paritária do governo estadual e dos governos municipais.

A dimensão de cada representação deverá obedecer a critérios que contemplem as formas próprias de organização coletiva dos entes federados em cada Estado. Há Estados em que existem representações regionais dos Municípios; em outros elas não estão constituídas. Pode-se também adotar o critério de representação municipal de acordo com o porte dos Municípios, em termos populacionais ou socioeconômicos.

Da mesma forma que a Comissão Tripartite, as Comissões Bipartites poderão ser constituídas por representações das secretarias estaduais de educação e das seções estaduais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime. Ou, em uma segunda alternativa, serem constituídas por representantes indicados pelas secretarias estaduais de educação e outros indicados pelos órgãos estaduais responsáveis pela fazenda e pelo

planejamento e, da mesma forma, os Municípios poderão ser representados por indicados pelas seções estaduais da Undime e por entidades de Municípios em cada Estado da Federação.

A Comissão Bipartite poderá também instituir grupos temáticos de trabalho para auxiliar nos processos de discussão e tomada de posição, com representação de outras entidades que guardem relação com as políticas em exame.

(III) Procedimento de Deliberação

Considerado o caráter de pactuação que preside a existência e o funcionamento da Comissão Bipartite, as decisões deverão ser tomadas por consenso.

O grau de comprometimento com as decisões da Comissão Bipartite, contudo, é diverso daquele observado nas decisões da Comissão Tripartite, uma vez que essa assume papel especial na atribuição da União em coordenar, de modo cooperativo, a política nacional de educação. No âmbito dos Estados, essa atribuição não está prevista na legislação. Embora oportuna a definição de políticas estaduais de educação que envolvam os Municípios, estes não estão formalmente obrigados a delas participar. Caberá, portanto, a eles exercer a adesão aos consensos estabelecidos na Comissão Bipartite.

3.3.2. Diretrizes para o financiamento nacional da Educação⁸

O mais importante mecanismo de cooperação financeira se dá por meio de fundos contábeis de transferência automática, com base em parâmetros pré-definidos e distribuição de recursos de acordo com as matrículas nas redes de ensino dos Estados e dos Municípios. É o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – Fundeb, previsto no art. 60 do ADCT, em substituição ao

⁸ As orientações básicas para o financiamento da educação nacional encontram-se dispostas na própria Constituição Federal: aplicação anual mínima de 18% por parte da União, e de 25% da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, por parte de Estados e Municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há também outras receitas e despesas previstas na Constituição: a contribuição social do salário educação e o financiamento de programas de assistência à saúde e de alimentação escolar, com outras receitas que não as da aplicação mínima referida.

Fundef. A complementação da União aos fundos de alguns Estados corresponde também ao exercício da função supletiva. O caráter redistributivo e supletivo desse instrumento merece aprofundamento, assegurada sua continuidade a partir de 2021.

As orientações básicas para o financiamento da educação nacional encontram-se dispostas na própria Constituição Federal: aplicação anual mínima de 18%, por parte da União, e de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, por parte dos Estados e Municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há também outras receitas ou despesas com programas previstos na Constituição: a contribuição social do salário-educação e o financiamento de programas de assistência à saúde e de alimentação escolar, com outras receitas que não as da aplicação mínima já referida.

Além das transferências constitucionais, existem as transferências legais (como, por exemplo, as relativas ao transporte escolar, à alimentação escolar e a destinação de recursos às escolas de educação básica) e as transferências voluntárias (como as que apoiam programas de ensino em tempo integral, infraestrutura escolar, entre outros). Essas transferências correspondem, no caso da União, ao exercício de sua função supletiva e redistributiva.

Todos esses instrumentos de financiamento, de acordo a legislação, devem estar fundamentados no princípio de que, em cada rede escolar, é indispensável o atendimento de parâmetros mínimos de qualidade do ensino, ainda por serem definidos de modo cooperativo, em instância tripartite, com representação das três instâncias da Federação.

A definição desses parâmetros mínimos constitui aspiração que, de longa data, tem estado presente na legislação educacional brasileira. A própria Constituição Federal, em seu art. 206, VII, já inseriu, entre os princípios da educação brasileira, a garantia de padrão de qualidade. Mais adiante, a Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional - LDB, menciona, no art. 4º, IX, “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Essa mesma Lei, em seu art. 74, embora referindo-se à época apenas ao ensino fundamental, então

o ensino obrigatório, dispôs que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”. Note-se, pois, a existência de vinculação legal entre padrão de qualidade, padrões mínimos como insumos, financiamento da educação escolar e colaboração entre os entes federados. Esta última está reforçada pelo disposto no art. 75 da LDB, segundo o qual a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados deve ser exercida “de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”.

Essa história da legislação brasileira converge para a inserção da definição desses parâmetros, como eixo condutor fundamental, na norma complementar que regulará o sistema nacional de educação e a cooperação entre os entes federados. Não se trata de uniformizar as condições materiais de oferta da educação em toda e qualquer rede de ensino, mas de estabelecer critérios que, de forma adequada, contemplem as necessidades básicas de insumos educacionais, considerando a diversidade regional, ambiental, cultural e econômica existente no País. Trata-se de pactuar procedimentos de alocação de pessoal docente, considerando os imperativos e as peculiaridades dos processos pedagógicos, entre eles a relação de número de alunos por professor; de número de alunos por turma; de número de turmas por professor. Também a alocação de pessoal não docente, tendo em vista a dimensão e a complexidade das unidades escolares e das etapas de escolarização a que atendem.

A deliberação sobre a matéria urge, pois como a ela se refere ao Plano Nacional de Educação, em sua estratégia 7.21, a União já deveria ter estabelecido, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei [*a Lei nº 13.005, de 2014, a Lei do PNE*], “parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.”

3.3.3. Relações de cooperação

Como já citado, relações de cooperação vertical ou horizontal são extremamente benéficas ao sistema educacional. Nas últimas três décadas, tem aumentado a quantidade de casos educacionais de sucesso tendo a cooperação como pilar fundamental.

Em sentido vertical, articulando dois ou mais níveis federativos, uma das possibilidades é a consolidação de pactos ou programas que têm por objetivo melhorar a qualidade pedagógica e/ou de gestão nas redes estaduais e municipais de ensino. Um trabalho em colaboração pode ter significativo impacto na consolidação de políticas com olhar para um conjunto territorial, avançando na resolução de disparidades locais. Vejam-se, por exemplo, o Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC, desenvolvido de longa data pelo Estado do Ceará, em estreita colaboração do governo estadual com os municipais e, mais recentemente, o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES.

Caberia à lei complementar incentivar mecanismos de cooperação entre Estado e Municípios – os quais poderiam ser de natureza de gestão ou financeira.

Em relação à cooperação horizontal, há muitos entes municipais com limitações de capacidade gerencial, técnica e financeira, cuja atuação em matéria educacional pode ser fortalecida mediante o estabelecimento de laços mais estreitos de cooperação, por meio de arranjos de desenvolvimento da educação e consórcios.

A territorialização na formulação e execução de políticas públicas pode ser um importante meio para a elevação do grau de qualidade da prestação de serviços educacionais. O esforço regional pode representar a reunião de forças complementares que resulte em benefício do atendimento da educação básica nos Estados.

Para o êxito dessas estratégias, será cabível que a lei complementar do sistema nacional de educação preveja que, em lei ordinária, a organização de consórcios entre entes públicos venha a ser mais adequada a sua formatação como arranjos de desenvolvimento da educação, tal como já referidos na

Resolução CEB/CNE nº 1, de 2012, como instrumentos de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação.

A lei do SNE pode ainda prever condições de capacidade gerencial, técnica e financeira para que um Município ou um grupo de Municípios, por meio de arranjos de desenvolvimento da educação ou consórcios, possam assumir tais tarefas. Por exemplo, a lei do Sistema poderá dispor sobre a possibilidade de ser realizado concurso público para os profissionais da educação em parceria entre o governo do Estado e os Municípios que aderirem a iniciativas de cooperação formal. Processos seletivos realizados por Municípios pequenos para número reduzido de profissionais muitas vezes sofrem com baixa qualificação. Já em um processo seletivo unificado, os candidatos poderiam concorrer pelo mesmo concurso para mais de uma rede pública de ensino. Do mesmo modo, no âmbito estadual, podem ser estabelecidos programas conjuntos voltados para a formação continuada dos profissionais da educação das diversas redes.

3.3.4 Diretrizes básicas para outras temáticas

Um dos principais pontos relacionados à qualidade da educação escolar refere-se à formação inicial e continuada dos professores. A manutenção de programas voltados para essa finalidade demanda escala e compartilhamento de recursos pedagógicos e financeiros. Há responsabilidades que perpassam os diferentes níveis da Federação. É fundamental que sejam pactuados processos que assegurem o adequado atendimento das necessidades de qualificação dos docentes nas diversas redes de ensino.

Há outras importantes dimensões de políticas educacionais que importa harmonizar de modo cooperativo entre os entes federados e, portanto, a ser objeto de pactuação nessa instância. Os sistemas de avaliação do rendimento escolar encontram-se nesse conjunto. Como já menciona a LDB, em seu art. 9º, VI, compete à União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. Também para a educação superior a LDB, no inciso VIII do mesmo artigo, prevê que a União deve “assegurar processo nacional de

avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre esse nível de ensino”.

Em seguimento a essa normativa de colaboração relativa à avaliação, a Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação, em seu art. 11, refere-se ao sistema nacional de avaliação da educação básica que, sob a coordenação da União, em colaboração com os entes federados subnacionais, deve constituir “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”. Por seu turno, a estratégia 7.32 do Plano Nacional de Educação, refere-se a “fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade”.

Caracteriza-se, pois, o reconhecimento da relevância da avaliação, a forma colaborativa de sua concepção e, quando possível, a descentralização articulada de sua execução, envolvendo as três esferas da Federação. A consecução da eficácia dessa política certamente requer pactuação.

4. Próximos passos e trâmite legislativo

O presente documento terá cumprido sua finalidade se utilizado, pelos diversos atores envolvidos, das instâncias políticas e da sociedade, para o debate e o encaminhamento do tema e sua adequada normatização em diploma legal. Presentemente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 25, de 2019, que “institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal”.

O projeto em questão encontra-se em apreciação na Comissão de Educação daquela Casa Legislativa, única comissão chamada a pronunciar-se sobre seu mérito. A seguir, será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sob o prisma de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Tendo tramitado nas comissões permanentes, será levado à votação no Plenário da Casa, requerida, para sua aprovação nessa instância, maioria absoluta dos parlamentares.

Na sequência, a proposição receberá tramitação similar no Senado Federal. Se aprovada, nessa segunda Casa do Congresso Nacional, sem alterações em relação ao texto elaborado na Câmara dos Deputados, segue para sanção pelo Presidente da República. Caso o Senado introduza modificações, o projeto retorna à Câmara para apreciação dessas alterações, podendo aprová-las ou restabelecer a versão originalmente por ela aprovada. Em qualquer hipótese, a proposição segue para a sanção presidencial.

O Presidente da República tem então o prazo de quinze dias úteis, contados da data de recepção do projeto pelo Poder Executivo, para sancioná-lo ou vetá-lo integral ou parcialmente. Em caso de veto integral, este é encaminhado ao Poder Legislativo que deve sobre ele deliberar, em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo de até 30 dias corridos contados de seu recebimento. Em caso de veto parcial, o texto sancionado é publicado como lei e o veto parcial encaminhado ao Poder Legislativo que, em sessão conjunta do Congresso Nacional, deve apreciá-lo no prazo de até 30 dias após seu recebimento.