

O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração na educação¹

Carlos Augusto Abicalil²

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.

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 13.005/2014 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 requerem 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 resultantes de cada período. Raramente se encontrou condições institucionais tão promissoras quanto nessa geração presente. Conjugamos o mais duradouro período de vigência das liberdades democráticas desde a Proclamação da República com uma inequívoca afirmação da sociedade civil desafiadora da cultura política fundada no patrimonialismo

¹ Versão estendida e atualizada do artigo para a *Revista Retratos da Escola/CNTE*.

² Mestre em Educação.

(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 originadas na própria Conferência Nacional de Educação (Conae) e nas exigências de novos ordenamentos jurídicos-constitucionais, especialmente derivados da Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009a). A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) ganhou estatura constitucional inédita, exigindo a 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 13.005/2014 aponta para sua instituição em lei própria a ser sancionada até junho de 2016.

Por isso, o *Documento Referência* da Conae (BRASIL, 2010) lembrava que:

O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e a para a frágil escolarização formal de sua população [...]. Vários foram os obstáculos que impediram [...], sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram um sistema nacional próprio. (p. 10-11).

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 capacidades 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 sendo 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, 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 temos bases conceituais e legais dadas pela Constituição e pela LDB que 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 oportuna a recuperação do ativo de proposições legislativas para servir de atualização crítica e de superação histórica na direção do que as resoluções da Conae pretendem consolidar. Esse ativo está fortemente vinculado às propostas assumidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e poderia ser representado em variadas disposições atualizadas no ordenamento constitucional e legal, incluindo a LDB e o próprio PNE.

Há muito ainda a se acrescentar num diploma legal na forma de alteração da LDB, na forma da lei complementar exigida pelo artigo 23 da CF, ou na forma do novo PNE. Obviamente que 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 os instrumentos de seu compartilhamento cooperativo; os organismos democráticos de consulta, de normatização e de controle social; as instâncias de formulação política e de planejamento, entre outros.

Não se pode desconsiderar, por fim, a Emenda Constitucional nº 59/2009, 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, esse bloco de disposições constitucionais conforma as lentes a partir das quais todo o texto do PNE deve ser lido, 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.

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

V - promover o acesso à cultura, à educação e à ciência; [...]

Parágrafo Único: Leis Complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito Nacional (Redação dada pela emenda Constitucional no. 53, de 2006)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

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

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

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

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

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

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 interfederativa, 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, e a que 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 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? Com que composição representativa? Para quais finalidades? Com que procedimentos? No uso de quais recursos?

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

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

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

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

A redação do artigo 8º 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 com os artigos 205, 206 e 211 da Constituição Federal.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em

lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

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

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

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

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

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

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

O artigo 11 do PNE 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 e 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.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar

periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Eis, então, 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 outra 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.

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

Noutra oportunidade, valerá discorrer, também, sobre outra dimensão das alterações constitucionais. O artigo 214 expressa o SNE cujo 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.

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégias:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.

Em que pese o artigo 5º da LDB mencionar o dever do Poder Público de recensear, há iniciativas que compõem os 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, 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 8 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.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Estratégias:

2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental;

2.2) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental. (BRASIL, 2014a).

A estratégia 2.1 é similar à 3.2 e 7.1, assim como a 2.2 é similar à 3.3. 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.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2o (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio.

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, 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 na autorização para funcionamento de seus cursos, para equipamentos e adequações de acessibilidade, assim como para a Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (BRASIL, 2009b), implicando relações no âmbito dos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais dessas instituições, assim como o atendimento a normatizações emanadas de seus órgãos normativos específicos.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Estratégias:

4.1) contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, as matrículas dos (as) estudantes da educação regular da rede pública que recebam atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular, e as matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder

público e com atuação exclusiva na modalidade, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2014a).

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 sua 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. Dessa 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”.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Estratégias:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral estratégias, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral. (BRASIL, 2014a).

A meta 7 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).

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Estratégias:

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;

7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;

7.13) garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir

a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;

7.19) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, 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;

7.32) 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;

7.34) instituir, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional. (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.

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. (BRASIL, 2014a).

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 um 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.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

12.18) estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Estratégias

13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;

13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Estratégias

14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e as agências estaduais de fomento à pesquisa. (BRASIL, 2014a).

A sequência das metas 15 e 16 tratará 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.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Estratégias:

15.1) atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;

15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;

15.13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Estratégias:

16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público. (BRASIL, 2014a).

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 possa 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 suas capacidades financeiras 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 seu dever de promover a redução das desigualdades e exercer de maneira equilibrada sua função supletiva.

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Estratégias:

17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;

18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação. (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 sua efetividade prática.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área de educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (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.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e 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.

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei. (BRASIL, 2014a).

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.

Articular as políticas públicas setoriais, aliar as autonomias federativa e universitária à uma pactuação de compromisso nacional, integrar as liberdades privadas aos imperativos da nação, prover o desenvolvimento humano com a expansão econômica, valorizar a diversidade étnica e cultural, incidir fortemente na redução das desigualdades e discriminações multifacetadas, democratizar radicalmente as relações estado-sociedade e afirmar o valor social e político da educação nesse tecido são tarefas que exigem, também, estruturas de Estado novas e inovadoras. Experiências recentes de articulação de políticas estruturantes e de largo alcance social com as políticas de desenvolvimento – de territórios de cidadania, de territórios etnoeducacionais, de consórcios públicos de saúde, de meio ambiente, de infraestrutura, os planos plurianuais de ação articulada, os planos de desenvolvimento regional sustentável derivados dos

grandes empreendimentos públicos e privados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),³ entre outras – demonstram a necessidade e a oportunidade de criar novas relações federativas e interinstitucionais que demandam, por sua parte, novas institucionalidades jurídicas e de participação democrática no exercício dos poderes nos seus mais diversos níveis, sem abdicar da iniciativa pública como sua ordenadora.

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).

Se estamos construindo, seguramente, conjugamos uma série de atitudes que conformam a existência de um projeto capaz de co-mover pessoas, re-mover entraves, de-mover resistências, pro-mover ações e estabelecer sin-ergias, sin-tonias, sin-fonias, sin-cronias, sim-patias, afirmando a diversidade como valor, o direito à igualdade como princípio, a unidade como fio condutor.

³ Em consonância com as disposições constitucionais dos artigos 21, IX; 22, XXIV § único; 25 § 3º; 37 § 8º; e 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:

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

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Há, pois, um imperativo constitucional, com propósitos descritos nos incisos I a VI, cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema.

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 resguardecem 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, é possível perceber passos marcantes da trajetória mais recente, que confirmam a oportunidade fecunda desse momento histórico: não ficarmos trancados nos fatos, mas (a)diante deles.

Cabe retomar uma característica fundamental do pacto federativo, na educação escolar: a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca – com unidade; com divisão de competências e responsabilidades; com diversidade de campos administrativos; com diversidade de níveis de educação escolar; com assinalação de recursos vinculados (CURY, 2009).

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 MEC⁴, 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. Não se trata, portanto, de se entender o sistema nacional de educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o sistema nacional de educação se reduzirá a uma mera formalidade mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional. Em suma, é preciso instituir um sistema nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e ‘a posteriori’ de estados e

⁴ Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convidados externos); Maria Beatriz Luce, Arnóbio Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação). Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf>.

municípios. Sua adesão ao sistema nacional deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional. E não cabe invocar a cláusula pétreia da Constituição referente à forma federativa de Estado com a conseqüente autonomia dos entes federados. Isso porque o sistema nacional de educação não é do governo federal, mas é da Federação, portanto, dos próprios entes federados que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão.

Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação ao qual cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formular as diretrizes, definir as metas e indicar os meios pelos quais as metas serão atingidas no período de vigência do plano definido, pela nossa legislação, em dez anos. (SAVIANI, 2011, p. 16-17).

Além de tratar competências comuns, minha visão de momento aponta para a consideração das condicionalidades para o exercício das autonomias e da complementaridade em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim sendo, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas que determinam as formas e critérios da cooperação em cada uma. Ademais, o princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS)⁵ e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁶ –, a partir das quais se estabelece o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acredito que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas) já previstas na Constituição e na LDB, colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas no que tange ao financiamento (e à União, particularmente) e às ações de assistência técnica e financeira da União e dos estados, frente às condições de realização do direito à educação em meio à diversidade e à desigualdade presentes entre os diversos entes federados.

Como a organização da educação nacional não se deu meramente por níveis ou etapas, nem automaticamente pela administração direta de redes públicas ou da

⁵ Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis nº 8.080, de 1990, e nº 8.142, de 1990, Leis Orgânicas da Saúde.

⁶ Fundamentado na Lei nº 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e regulamentado pela Resolução nº 130, de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.

vinculação normativa das instituições privadas, alguma ordem é reclamada para não se submeter à simples concorrência de competências à luz da consideração da educação como direito universal e da educação básica como direito público subjetivo.

Se entendida assim, o passo para a construção de um sistema nacional deve considerar, no caso brasileiro, além de quem faz o quê: sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão, instância ou ente? Vale lembrar que nas políticas sociais também se aplica, no Brasil, o princípio da subsidiariedade, muito bem exemplificado pelo Programa Universidade para Todos (Prouni)⁷, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)⁸, Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)⁹, Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS)¹⁰, Política Nacional de Formação (PNF)¹¹, e variadas ações coordenadas e financiadas por diversos órgãos públicos, nas três esferas de governo.

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).

Assim, passo a passo, vamos insistir nas tentativas de por o guiso no gato, como tão sabiamente reclama a sabedoria popular. Compreendendo o nível de risco, a urgência do ato, a complexidade do fenômeno, o campo das disputas políticas e as correlações de forças nele atuantes.

Um primeiro grupo de artigos fixa as finalidades próprias do documento legal, reitera princípios e fins, define conceitos fundamentais para seu alcance e operacionalidade. Num segundo grupo, procura-se delinear o SNE, cuja existência é dada pelo artigo 214 da Constituição Federal na forma da Emenda Constitucional

⁷ Instituído pela Lei nº 11.096, de 2005.

⁸ Instituído pela Lei nº 12.513, de 2011.

⁹ Instituído pela Lei 12.695, de 2012.

¹⁰ Regulamentada pela Lei nº 12.101, de 2009.

¹¹ Instituída pelo Decreto nº 6.755, de 2009.

59/2009. A fórmula reúne proposições em debate desde o período constituinte, atravessando a tramitação da LDB por diversas legislaturas sucessivas, os Congressos Nacionais de Educação (CONED) da sociedade civil, a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), a Conae e o PNE.

Evidentemente, um projeto de lei complementar que vise a normatizar e organizar a ação integrada sob a competência comum dos entes da federação disporá sobre o planejamento e suas consequências. Inclusive da natureza também vinculante do Plano Nacional de Educação em relação aos planos estaduais, distrital e municipais consequentes, de modo a garantir a consecução dos meios de acesso à educação, guindados na âncora da qualidade, determinados na busca da equidade, subordinados à democratização e sob o imperativo da cooperação. Constitui um terceiro grupo.

O quarto grupo de dispositivos aborda um dos maiores desafios nessa formulação, que é distinguir claramente a função distributiva da função supletiva nas relações federativas, de modo a se compreender com maior nitidez a parcela de esforço que cabe a cada ente federativo para cumprir seu dever institucional. Como consequência dessa distinção, a aferição das capacidades autonômicas de cada ente da federação para fazer frente ao direito público subjetivo é um requerimento indispensável. Também o são o padrão nacional de oportunidades educacionais e a base nacional comum, previstos na LDB. Tais referências são indispensáveis para dispor as responsabilidades próprias, organizar as formas de transferências de recursos financeiros entre os entes da federação, conceber programas, executar ações, pactuar compromissos, cumprir metas e dar efetividade às estratégias determinadas no plano. Consideram-se, também, o aprofundamento das instâncias de decisão interfederativas e a composição de organismos que tenham em conta a igual dignidade entre elas, o efeito vinculante da normatização operacional básica e a coordenação política.

O conteúdo do quinto grupo aborda a inescapável centralidade da temática do financiamento e a articulação dos esforços do Poder Público que se expressam, ao fim e ao cabo, por seus orçamentos anuais, a disposição dos recursos financeiros que darão vazão à resposta organizada às demandas pelo direito à educação de cidadãos e cidadãs de igual dignidade. Também é assim que se devolve à cidadania a parcela do produto da exploração do trabalho e da atividade produtiva apropriada pelo estado na forma de tributos. Considera-se a feliz tradição brasileira de vinculação mínima obrigatória e a

composição adicional de recursos públicos recolhidos e distribuídos para além dos impostos e do salário educação. Pelo lado das despesas, avança-se um pouco sobre o que é e o que não é despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como se abre espaço fiscal para a expansão da oferta planejada em metas e para o incremento dos investimentos educacionais necessário para cumpri-las em relação ao conjunto das despesas públicas.

No conjunto das atribuições constitucionais da União e dos estados se destaca nitidamente a assistência técnica, igualmente relevante no combate às desigualdades e de efeito mais perene, em que pesem a diversidade das ações e programas e a possibilidade de execução direta pelo ente da federação que os promover.

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. Conformam a base do Projeto de Lei Complementar nº 413/2014 (BRASIL, 2014b), de autoria do Deputado Saguas Moraes (PT-MT), reeleito para a legislatura 2015/2019.

Há fervura suficiente para condensá-las. Há certeza de que a condensação as livra de determinadas impurezas. Há uma aposta de que o que virá será melhor do que o já feito.

Não prescindirá das contradições. E não será o fim.

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 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

_____. Lei nº 8.142, de 25 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. 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.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. 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 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011.

_____. 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%202.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.