

Ministério da Educação
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC
Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino

O Sistema Nacional de Educação, previsto no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988, deve ser instituído no prazo de dois anos contados a partir da publicação da Lei 13.005/2014 (Artigo 13). Dando sequência à sua agenda instituinte, apresentamos o texto abaixo, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) com a contribuição qualificada de especialistas¹. Temos a expectativa de que o documento se desdobre em discussões por todo o país e receba contribuições para a construção de uma proposta coletiva que encontre eco no Congresso Nacional.

Brasília, junho de 2015

Instituir um Sistema Nacional de Educação:
agenda obrigatória para o país

I. Alterações na LDB

A educação no Brasil é *nacional* porque se assenta em diretrizes e bases que cobrem o conjunto dos sistemas de ensino (o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no seu interior, as redes públicas e privadas que os constituem). Portanto, será imprescindível uma releitura da LDB à luz do Sistema Nacional de Educação a ser configurado.

É indispensável incluir na LDB um capítulo sobre o Sistema Nacional de Educação². Mas é necessário incluir também dispositivos que se caracterizem como referenciais nacionais de qualidade para:

- a) uma base nacional comum³ que oriente a formação docente⁴ e os processos de avaliação de aprendizagem⁵;
- b) a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares⁶;
- c) a valorização profissional e a avaliação institucional; e
- d) a gestão democrática, no seu sentido amplo⁷, incluindo o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação⁸ e as conferências de educação⁹.

Um processo dialógico de construção da Base Nacional Comum a partir das Diretrizes do Conselho Nacional de Educação¹⁰, coordenado pela União, com efetivo

¹ Texto elaborado pela SASE/MEC, com a contribuição de Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Luiz Portela de Oliveira (USP).

² A LDB deverá abrigar um capítulo sobre uma nova forma de organização da educação nacional, cujo título será o Sistema Nacional de Educação.

³ Estratégias 2.1, 2.2, 3.1 e 3.2

⁴ Meta 15

⁵ Artigo 11

⁶ Estratégias 20.6, 20.7 e 20.10

⁷ Artigo 9º

⁸ Artigo 7º

⁹ Artigo 6º

Ministério da Educação
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC
Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino

envolvimento dos sistemas de ensino e da sociedade, ajudará a definir um ponto de equilíbrio entre orientações gerais e listas prescritivas de conteúdos e contribuirá efetivamente para que as instituições escolares construam percursos de implantação das Diretrizes como base de seu projeto curricular. Ensejará padrões nacionais de qualidade articulados à diversificação curricular, constituindo-se em unidade na diversidade e reorientando o trabalho das instituições educacionais. Propiciarão, desse modo, condições basilares para que se supere a adoção passiva de modelos prontos, ou dos chamados "sistemas apostilados".

A Base Nacional Comum, neste contexto, também se articulará à política nacional de formação dos profissionais do magistério e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Hoje a falta de uma Base Nacional Comum inviabiliza, por um lado, orientações claras e potentes para a composição dos currículos das licenciaturas e, por outro, a regulação mais enérgica do setor privado. Para aprimorar a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério (Decreto 6.755/2009) e dos profissionais que não os do magistério (Decreto 7.415/2010) será estratégico articular os programas do MEC e construir mecanismos que fortaleçam a colaboração entre os sistemas de ensino, em um conjunto mais orgânico de ações integradas. Tais ações precisam considerar as competências e estruturas específicas das instituições, sistemas e redes de ensino, e sua necessária articulação e colaboração.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, por sua vez, previsto no Artigo 11 da Lei do PNE, exigirá o desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, tanto daqueles relativos ao desempenho dos estudantes quanto daqueles de avaliação institucional. Perfil do alunado e dos profissionais da educação, capacidade de oferta, infraestrutura e recursos pedagógicos disponíveis, processos de gestão, condições de trabalho, são exemplos de dimensões relevantes a serem consideradas.

Com relação à estrutura e ao funcionamento de estabelecimentos educacionais, entendemos ser necessário construir acordos em torno de referenciais de qualidade que orientem a ação supletiva da União em relação dos estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados em relação aos municípios. Uma lista descritiva de insumos não necessariamente resulta em qualidade, mas referenciais combinados de forma sistêmica poderão fazer com que os padrões mínimos de oportunidades educacionais realmente se concretizem como direito de cada cidadão ao acessar o serviço público educacional, ou o serviço privado por ele regulado. São elementos que conformarão a identidade nacional, cujos princípios devem necessariamente compor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Para a valorização profissional, importante componente do Sistema, é imprescindível prever espaços de diálogo e de negociação, que contribuam para a melhoria da vida profissional pela via da pactuação, resultando em diretrizes

¹⁰ Resolução CNE/CEB 04/2010, que “Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica”

Ministério da Educação
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC
Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino

nacionais de carreira e condições de trabalho.

Diretrizes nacionais de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção são requisitos para reconhecer a valorização dos profissionais da educação como parte integrante e articuladora do Sistema Nacional; estes aspectos não podem ser tratados de forma fragmentada. Isso não significa, necessariamente, construir uma carreira nacional padrão, nem uma carreira única para o país. Carreiras equilibradas colaboram para a atração de bons profissionais, para o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional e para a valorização da profissão. A diversidade de modelos hoje existentes (elevada variação entre o maior e o menor salário, tipos diferentes de gratificações, regras muito diferenciadas de promoção) dificulta a viabilidade dos objetivos da Lei do Piso (11.738/2008).

Porém, a qualidade do Sistema, tomada como conceito polissêmico, necessariamente deve considerar o princípio constitucional da gestão democrática. Os mecanismos democráticos devem estar presentes em todas as estruturas e relações que se estabelecerem no SNE, desde a instituição educativa, com o necessário fortalecimento dos Conselhos Escolares até o órgão executivo do Município, do Estado, do Distrito Federal e da União. Tal princípio se concretizará por intermédio da instituição e fortalecimento de espaços de negociação, de participação e de controle social: comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalho entre outros. É importante ressaltar, nesse processo, a necessidade de se garantir os processos de efetiva participação e decisão a serem definidos nos marcos da regulamentação dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das instituições educacionais, instituindo e consolidando os mecanismos democráticos na gestão.

Com esse princípio, os espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação, acompanhamento e controle social precisam ser fortalecidos e aperfeiçoados.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão criado por lei, deve deliberar sobre políticas educacionais e questões pedagógicas. Uma Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa (MEC, CONSED, UNDIME), por sua vez, deve pactuar aspectos de gestão e financiamento, condições indispensáveis à qualidade pedagógica almejada. Assim, instalado esse novo espaço de diálogo no Sistema, será necessário buscar, permanentemente, coesão e harmonia entre as deliberações de uma e as da outra instância. Tal estrutura deve se repetir em cada unidade federativa, com composição bipartite, para atuação nas suas respectivas esferas de competência.

O papel normativo (das diretrizes nacionais), deliberativo (nas funções de avaliação e regulação no âmbito do sistema federal) e consultivo do CNE deve ser reforçado e sua composição deveria combinar capacidades técnicas com representação federativa. Os conselhos estaduais, no mesmo sentido, devem ter o seu papel normativo (diretrizes complementares), deliberativo (com relação aos processos de avaliação e regulação da oferta no âmbito do sistema estadual) e consultivo reforçado. Sua composição igualmente deveria refletir a combinação de capacidades

Ministério da Educação
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC
Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino

técnicas com a representação mais fiel possível das diversidades regionais existentes no interior de cada Unidade da Federação.

Nesse contexto torna-se importante também reforçar a importância e o papel dos Conselhos Municipais de Educação. Naqueles Municípios que instituírem sistemas próprios, as competências normativa, deliberativa e consultiva no âmbito de seu sistema (funcionamento, credenciamento e recredenciamento de instituições, a autorização e reconhecimento de cursos, organização curricular) devem ser bem definidas e combinadas com outras atribuições eventualmente delegadas pelo Sistema Estadual. Nos Municípios integrados ao Sistema Estadual (ou que venham compor um Sistema Único), as prerrogativas previstas na legislação estadual devem ser observadas, cabendo o exercício das competências delegadas pela lei que organiza o Sistema Estadual (ou do Sistema Único).

Visando uma ação municipal mais integrada, em ambos os casos – municípios com ou sem sistema próprio instituído, os Conselhos Municipais de Educação deveriam absorver as competências de acompanhamento e controle social já previstas em lei, como no caso do FUNDEB, da Alimentação e do Transporte Escolar.

Os Fóruns de Educação, previstos em todas as esferas do Sistema, devem ser fortalecidos como espaços qualificados de participação e expressão, com papel na organização das conferências e das propostas de planos de educação, monitorando e avaliando sua execução. Sua composição deveria refletir, em qualquer esfera (nacional, estadual ou municipal) ampla participação de representações sociais.

Em síntese, postulamos que o reexame da LDB será fundamental para que se explicita a natureza do SNE, explicitando a estrutura, a organização e o funcionamento do Sistema, suas finalidades, princípios e regras gerais.

Porém, tal reexame somente terá sentido se for acompanhado de normas de cooperação federativa vinculantes, por regulamentação do inciso V do Artigo 23 da Constituição Federal, e de um conjunto orgânico de regras nacionais para o financiamento, capazes de dar sustentação ao projeto que se desenhou. Em todos os casos é fundamental reforçar os papéis de coordenação política, suplementação e redistribuição da União com relação aos Estados e Municípios e também dos Estados com relação aos seus próprios Municípios. Esses princípios darão concretude ao Regime de Colaboração previsto no Artigo 211 da Constituição Federal, proposta que detalhamos a seguir.

A íntegra do documento está disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf