

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

IV. Adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais

As três dinâmicas apresentadas acima deverão resultar no que se pode chamar de *descentralização qualificada*², marca de um Sistema Nacional de Educação cuja missão é a oferta educacional que equilibra qualidade com equidade, identidade nacional com identidade local. Equações como essas dependem de acordos complexos e contínuos em meio à disputa federativa, sem os quais não será possível assegurar a garantia dos direitos constitucionais.

Não é simples criar acordos sucessivos em torno de referenciais de qualidade que direcionem as normas para a ação distributiva e supletiva que deem sustentação a estes referenciais. Neste campo está o conceito da *cooperação*, que se diferencia constitucionalmente do conceito de *colaboração*.

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***

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 Dourado, L.F. *Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica*. Educação & Sociedade, vol. 34:124, 2013, pp. 761-785.

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

são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração³.

Portanto, entendemos que quando as regras de cooperação estiverem postas com caráter vinculante, restará colocá-las em prática. Para tanto, o caminho constitucional é o Regime de Colaboração, expresso no Artigo 211:

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

§ 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. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#)

Neste contexto, normas de cooperação vinculantes orientarão a ação dos entes federativos. Mas para dar conta delas, União, estados, Distrito Federal e municípios precisarão organizar seus sistemas de ensino, de acordo com as novas regras nacionais vigentes.

Um sistema de ensino se organiza por Lei e há um detalhe importante: a Constituição diz *como* isto deve acontecer. Ao organizarem seus sistemas de ensino, a União (e seu sistema federal), os estados (e seus sistemas estaduais) e municípios (e seus sistemas municipais, caso optem por instituí-los) devem cumprir o preceito constitucional estabelecido no Artigo 211: *deverão fazê-lo em Regime de Colaboração*. Portanto, nas leis que instituem os sistemas, os entes federativos deverão deixar claro como se relacionarão com os demais entes federativos.

Cada lei estadual deverá deixar clara sua relação com os municípios daquela Unidade da Federação, seja com aqueles que instituíram seu próprio sistema, seja com aqueles que optaram por permanecerem vinculados ao sistema estadual. O Regime de Colaboração, portanto, é a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais nacionais de qualidade expressos na LDB.

Portanto, se as normas de cooperação estiverem definidas⁴, todas as leis de sistema (federal, estaduais e municipais) deverão ser consonantes às regras nacionais vinculantes. Em outras palavras: não poderá mais haver maior ou menor disposição de um secretário para realizar ou não realizar determinada ação constitutiva de norma vinculante. Seu sistema de ensino deve estar organizado para isto, com todas as necessárias condições para tal.

Assim, o Regime de Colaboração é um conceito, um princípio, que deverá orientar as leis que instituem os sistemas de ensino nacional, estaduais (obrigatórios) e municipais (facultativos –LDB artigo 10). Para que o sistema nacional se efetive, as

³Abicalil, C.A. *O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração na educação - versão estendida e atualizada do artigo para a Revista Retratos da Escola/CNTE*. Portal PNE(pne.mec.gov.br/), acesso em 24 de março de 2015.

⁴pela regulamentação do Inciso V do Artigo 23 da Constituição Federal, ou “Lei de Responsabilidade Educacional”

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

leis que o instituirão deverão determinar que os entes federativos, ao organizarem seus próprios sistemas de ensino, o façam por intermédio de leis vinculadas às leis do SNE, sempre prevendo as formas de colaboração necessárias para que os pactos federativos se concretizem na prática. Será por intermédio de formas características de colaboração, em cada Unidade Federativa (estados e DF), incluindo o papel da União, que se garantirá diversidade na unidade do sistema nacional.

Por essa razão entendemos que o regime de colaboração, em si, não precisa ser regulamentado. Ele é o princípio que deve estar presente na organização dos sistemas de ensino, ou seja, nas suas leis instituidoras. Será necessário um grande esforço nacional de organização sistêmica, que certamente exigirá apoio técnico do Ministério da Educação.

Talvez em junho de 2016 ainda não tenhamos todas as quatro dimensões de trabalho finalizadas, especialmente a adequação dos sistemas subnacionais. Porém, se construirmos acordos nacionais em torno das alterações da LDB, da regulamentação do Artigo 23 (ou Lei de Responsabilidade Educacional) e das adequações dos mecanismos de financiamento vinculados aos referenciais nacionais de qualidade, muito avançaremos no esforço nacional necessário para a organização dos sistemas federal, estaduais e municipais em Regime de Colaboração, concretizando o SNE.

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