

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:

diversos olhares

80 anos após

o Manifesto

ORGANIZADORES

Célio da Cunha

Moacir Gadotti

Genuíno Bordignon

Flávia Nogueira

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:

diversos olhares 80 anos

após o Manifesto

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:

diversos olhares 80 anos

após o Manifesto

ORGANIZADORES

Célio da Cunha

Moacir Gadotti

Genuíno Bordignon

Flávia Nogueira

Ministério da Educação
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

Brasília, 2014

Realização: **Ministério da Educação**

Organização: **Célio da Cunha, Moacir Gadotti, Genuíno Bordignon e Flávia Maria de Barros Nogueira**

Cooperação: **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)**

Coordenação técnica: **Isleide Barbosa Silva e Karyna Amorim, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino**

Revisão técnica: **Samia Francelino Gomes e Thayane Batista Lustosa, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, e Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil**

Projeto gráfico e revisão editorial: **Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil**

Ilustração de capa: **Edson Fogaça**

Tiragem: **7.000 exemplares**

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto /
Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. --
Brasília : MEC/SASE, 2014.

220 p.

ISBN: 978-85-7994-086-6

1. Sistema Educacional 2. Educação e Estado 3. Brasil I. Título

© 2014 Ministério da Educação

A reprodução desta publicação, na íntegra ou em parte, é permitida desde que citada a fonte.

Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Internacional com o Ministério da Educação no Brasil, o qual tem como objetivo a contribuição para a formulação e implementação de políticas integradas de melhoria da equidade e qualidade da educação em todos os níveis de ensino formal e não formal. Os autores são responsáveis pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Lisete Regina Gomes Arelaro¹¹

Após 80 anos de seu lançamento, o Manifesto dos Pioneiros revela-se atual, merecendo ser resgatado, reinventado e erigido em documento fundador da proposta de um projeto nacional de educação.

A seleção de atenções que é indicada aqui guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o sistema nacional de educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino, não somente por suas ementas oficiais, mas, e especialmente, por seus conteúdos.

A iniciativa do Ministério da Educação de comemorar os 80 anos do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, homenageando, de forma especial, o Professor Fernando de Azevedo, um dos seus proponentes, foi muito oportuna. Não só porque este foi o primeiro Manifesto brasileiro em defesa da educação pública como direito social de todos, mas porque ele expressa um movimento de intelectuais e educadores preocupados com o desafio republicano de concretizar o direito à educação em um momento ainda incipiente. Defenderam uma necessária expansão de vagas na educação escolar e se dispuseram a buscar consensos possíveis com grupos de diferentes formações e convicções sobre os rumos da educação brasileira, à semelhança do que estamos fazendo nos dias atuais.

Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Paschoal Lemme, Cecília Meireles, entre outros signatários do Manifesto, foram intelectuais preocupados com as mudanças sociais e a necessidade de construção de um novo país, com homens e mulheres de mentalidade moderna, o que exigia a superação de muitos preconceitos e uma nova forma de educação, com qualidade social ainda não experimentada no Brasil que substituísse

11 Diretora da Faculdade de Educação da USP. Professora do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da FEUSP.

a ministrada exclusivamente às elites. A educação precisava ser democrática, para ser para todos; popular, para interessar a maioria; e de qualidade, para contribuir com o desenvolvimento da jovem República.

A Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo teve o privilégio de sediar uma das Conferências realizada no período de 13 a 15 de março de 2013, dedicada a analisar as propostas do Manifesto e suas relações com a criação e implantação de um sistema nacional de educação, desejo e necessidade manifestada por diferentes associações científicas e educacionais, sindicatos e organismos educacionais, como requisito inadiável para o enfrentamento democrático da expansão e da qualidade da educação brasileira.

Sabemos que a memória dos esforços e iniciativas dos que nos antecederam nem sempre está presente na história da educação atual com a dimensão e intensidade que ela merece e precisa. E é dessa memória que Benjamin nos fala, lembrando-nos que “Contar histórias sempre foi a arte de contá-las de novo, e ela se perde quando as histórias não são mais conservadas [...]”.² E que, por isso, “O conselho tecido na substância viva da existência tem um nome: sabedoria.”³

É nesse sentido que esta publicação traduz o compromisso entre a verdade e a utopia de hoje, dos que querem e lutam por uma educação de qualidade social para todos, com as condições para que ela se torne realidade, e a luta dos *outros*, dos que nos antecederam há mais de 80 anos.

Queremos que a Conferência Nacional de Educação de 2014 (CONAE) – a segunda, do século 21 – em que o debate para a implantação de um sistema nacional de educação será sua tônica, se embeba na experiência e sabedoria dos Pioneiros. Eles que não só discutiram as possibilidades de efetivação de seus sonhos e projetos, propondo estratégias de ação, mas, também, tentaram concretizá-los na conjuntura da década de 1930 do século passado.²

2 BENJAMIN, Walter. O narrador. Considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In: BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 205. (Obras escolhidas, 1).

3. Idem, p. 204.

Sabemos que a sociedade capitalista não incentiva as lembranças e a memória das lutas dos que viveram por um ideal diferente do hoje – imediatista e consumista – mas, ao contrário, nos imprime uma historiografia oficial em que não há mais saídas possíveis para uma educação humana integral e um contrato social em que valores de solidariedade e fraternidade sejam o nosso cotidiano. Mas é essa a nossa utopia e resistência. Paulo Freire nos inspira ao defender que:

A proclamada morte da História que significa em última análise, a morte da utopia e do sonho, reforça, indiscutivelmente, os mecanismos de asfixia da liberdade. Daí porque a briga pelo resgate do sentido da utopia, de que a prática educativa humanizante não pode deixar de estar impregnada, tenha de ser uma sua constante.⁴³

Que o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932 e Fernando de Azevedo nos inspirem e mobilizem na reflexão e na ação educacional, e que a história nos oriente e fundamente para que os equívocos não se repitam ou nos confundam. Leiam as reflexões e propostas elaboradas nesta segunda década do novo século e constantes desta publicação e se mobilizem na luta! Engajem-se hoje, para que a sociedade e a educação sejam as que gostaríamos de viver em 2032! Um século de lutas pela educação pública de qualidade social! Viva as *Conferências*! Viva o Manifesto de 1932!

4 FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 130. (Coleção leitura).

S U M Á R I O

Apresentação.....	7
Introdução	9
PRIMEIRA PARTE: OS TEXTOS DOS EXPOSITORES.....	15
Capítulo 1 – O Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação – <i>Dermeval Saviani</i>	15
Capítulo 2 – Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate – <i>Carlos Roberto Jamil Cury</i>	30
Capítulo 3 – O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação – <i>Fernando Luiz Abrucio e Catarina Ianni Segatto</i>	40
Capítulo 4 – O Sistema Nacional de Educação: a atualização do Manifesto de 80 anos – <i>Carlos Augusto Abicalil</i>	58
Capítulo 5 – O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos – <i>Arnóbio Marques de Almeida Júnior, Flávia Maria de Barros Nogueira, Antônio Roberto Lambertucci e Geraldo Grossi Junior</i>	105
Capítulo 6 – SNCI: proposta para a construção de um sistema nacional de conhecimento e inovação – <i>Cristovam Buarque</i>	122

Capítulo 7 – Como seria o financiamento de um sistema nacional de educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da educação nova – <i>Paulo de Sena Martins e José Marcelino de Rezende Pinto</i>	152
Capítulo 8 – Dilemas para o financiamento da educação – <i>Jorge Abrahão de Castro</i>	178
Capítulo 9 – O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a formação de professores – <i>Bernardete A. Gatti</i>	197
SEGUNDA PARTE: CAMINHOS POSSÍVEIS A SEGUIR	203
Capítulo 10 – Sistema Nacional de Educação: uma agenda necessária – <i>Genuíno Bordignon, Moacir Gadotti, Célio da Cunha e Arnóbio Marques de Almeida Júnior</i>	203

A P R E S E N T A Ç Ã O

Quando li pela primeira vez o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, não tive dúvida em reconhecer a atualidade do histórico documento e sua importância para a política nacional de educação. Muitos de seus princípios fundantes, como escola pública gratuita para todos, autonomia da função educacional, descentralização e articulação configuram-se como questões relevantes para o futuro da educação nacional.

Ao ser lançado em 1932, o Manifesto chamou atenção para as desigualdades e para a desarticulação de esforços nacionais, no sentido de garantir o direito à educação de qualidade no Brasil. O documento é um marco na história da política educacional brasileira e desde aquela época debatemos este tema sem uma conclusão a respeito do modelo Sistema Nacional de Educação mais adequado às nossas necessidades. O desafio de instituir um Sistema, portanto, permanece.

Por esse motivo e compreendendo a relevância do tema, o Ministério da Educação teve a iniciativa de convergir a comemoração do 80º Aniversário do lançamento do Manifesto com o aprofundamento deste debate.

Em função da atualidade desses princípios é que se concebeu a Conferência “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”, com posterior publicação desta obra.

A melhor maneira de comemorar o 80º Aniversário desse importante documento, é debater, à luz de seus princípios, as questões que são da mais alta relevância para a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Houve unanimidade de opiniões quando a Comissão Organizadora do 80º Aniversário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (Portaria GM MEC nº 724, de 30 de maio de 2012) propôs que a Conferência ocorresse na USP, instituição que Fernando de Azevedo, autor do Manifesto, ajudou a fundar juntamente com outros eminentes intelectuais da época.

O Sistema Nacional de Educação a ser instituído, de unidade na multiplicidade e ancorado na doutrina federativa, deve ser regido por um mesmo padrão de qualidade que torne a educação pública acessível a todos os brasileiros, sem uma única exceção. Os desafios são grandes, pois será necessário transitar em um cenário complexo, de três esferas administrativas autônomas e não hierárquicas, definindo responsabilidades e normas de cooperação para o exercício das competências comuns. Será necessário construir acordos que nos levem a definir nacionalmente qual deve ser o modelo de sistema mais adequado para atender aos preceitos constitucionais de acesso à educação de qualidade para todos.

Esta obra recebeu a contribuição de autores de renome na produção acadêmica e na luta de tantas décadas pela educação pública, mas não tem a pretensão de apresentar uma proposta de sistema. A expectativa é que seja mais um passo na agenda que estamos construindo juntos para honrar a memória dos Pioneiros, para encontrar um modelo orgânico para a educação nacional e para renovar nossos compromissos de tornar efetivo o novo Plano Nacional de Educação na próxima década.

A homenagem póstuma ao autor do Manifesto e a presença do Professor Antônio Cândido na abertura da Conferência, sem dúvida nos inspiram e ilumina nosso caminho, notadamente pelo compromisso ético de duas personalidades que marcaram a história da política educacional. Sigamos com passos firmes na direção da articulação nacional pela educação, que para ser de qualidade, tem que ser para todos, sem distinção.

José Henrique Paim Fernandes

Ministro de Estado da Educação

INTRODUÇÃO

Após 80 anos de seu lançamento, o Manifesto dos Pioneiros revela-se atual, merecendo ser resgatado, reinventado e erigido em documento fundador da proposta de um projeto nacional de educação.

Embora de forma não explícita, mas perpassando todas as suas entrelinhas, o Manifesto situa os princípios e os fundamentos de um Sistema Nacional de Educação, aspiração dos movimentos de educadores desde a Constituinte de 1988.

A defesa da instituição do Sistema vem se constituindo em tema central da pauta das recentes conferências nacionais de educação, como a Conferência Nacional de Educação Básica de 2008 e as Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014. Essas conferências e os inúmeros debates que delas derivam, dão continuidade a um processo de participação iniciado na década de 1920 com as Conferências Nacionais da Associação Brasileira de Educação e posteriormente, com as Conferências Brasileiras (CBEs) e Congressos Nacionais de Educação (CONEDs).

Resgatando esse espírito, apresentamos as palestras e debates que aconteceram durante a Conferência “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”, realizada pela Comissão instituída pelo Ministério da Educação juntamente com a coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Teve a parceria da Faculdade de Educação da USP.

A decisão de transformar os resultados da Conferência nesta publicação se justifica pela riqueza de pistas desveladas pelos participantes, indicando caminhos possíveis para a realização do sonho dos Pioneiros.

Na primeira parte são apresentados os textos dos expositores que abordaram o tema da conferência.

Em seu texto *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação*, **Dermeval Saviani** destaca os princípios que o Manifesto defende para a formulação da política e para o planejamento do sistema. Segundo o autor, trata-se de um documento doutrinário que, mais do que a defesa da Escola Nova, põs em causa a defesa da escola pública. Trata da repartição das responsabilidades entre os entes federativos, em que cada um deve concorrer na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas, consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Discute o financiamento, a formação de professores e o papel específico dos municípios, alertando para os riscos da municipalização do ensino fundamental. Conclui afirmando que o Sistema Nacional de Educação é da Federação; portanto, dos próprios entes federados, que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão, regidos por um mesmo padrão de qualidade que deve tornar a educação pública acessível a toda a população do país, sem uma única exceção.

Carlos Roberto Jamil Cury, no texto *Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate*, coloca como âmbito do Sistema Nacional de Educação a indagação sobre o que deve ser vinculante em educação. Lembra que uma norma geral, como lei nacional, não é completa senão com o concurso daquilo que cabe aos entes federados, de modo que se garanta tanto o comum quanto o diferenciado. Trata também da função redistributiva e supletiva da União e do padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades, lembrando que, para a garantia do direito constitucional, cabe ao detentor da função redistributiva e técnica, imediatamente acima do responsável que não pôde dar conta de seu dever, preencher as condições necessárias. Também a fixação de conteúdos mínimos é destacada, em vista da formação básica comum, considerando que, à luz dos direitos fundamentais da cidadania, somos, antes de tudo, cidadãos nacionais, brasileiros. O autor finaliza lembrando que nessa discussão, ingressamos no âmbito mais ampliado dos direitos humanos e que, por não ser esse tema estranho aos signatários do Manifesto, naquele texto o dever do Estado para com a educação associou-se à sua comunhão íntima com a consciência humana.

Fernando Luiz Abrucio e **Catarina Ianni Segatto**, no capítulo *O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação*, consideram o Manifesto *visionário* para a época, destacam sua atualidade e as relevantes contribuições que dele podem ser extraídas para o presente debate. Analisam a complexidade e singularidade do nosso federalismo, concebido para gerar um pacto de poder na heterogeneidade regional, combinando autonomia e interdependência. Fernando e Catarina destacam o *status* do ente federado município com responsabilidades de execução de alguns serviços públicos básicos; também as grandes desigualdades dos municípios entre si e sua baixa capacidade de produzir políticas públicas.

Para a definição de um efetivo projeto nacional de educação na heterogeneidade da federação brasileira, os autores propõem políticas nacionais fortes, com a definição de grandes diretrizes e parâmetros nacionais, negociados e construídos em conjunto com estados e municípios que estejam gerando consensos com divisão de competências, descentralização da execução e planejamento e gestão por meio de fóruns federativos.

O Sistema Nacional de Educação: a atualização do Manifesto de 80 anos é a contribuição de **Carlos Augusto Abicalil**. O autor retoma uma visão do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente em relação às responsabilidades públicas na garantia do direito à educação e reflete as recentes alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 53 de 2006 e nº 59 de 2009. Destaca iniciativas mais relevantes em tramitação legislativa atinentes ao novo Plano Nacional de Educação e seus reflexos nas formas de colaboração específicas, envolvendo a atualização das ferramentas organizadoras. Considera algumas tendências em tensão na composição das políticas refletidas em atos oficiais e em debate público, referentes às abrangências e efeitos vinculantes diversos e altamente impactantes, e a conformação de novas instâncias e colegiados de formulação, controle e pactuação setorial. Apresenta, no final, uma relação de proposições concorrentes à conformação do Sistema Nacional de Educação, para subsidiar um debate público que avance na superação das desigualdades e responda aos objetivos da República e aos fins da educação, atualizando os horizontes nesses 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Em seu texto *O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos*, **Arnóbio Marques de Almeida Júnior, Flávia Nogueira, Antônio Roberto Lambertucci e Geraldo Grossi Júnior** propõem a instituição do Sistema Nacional de Educação, a partir de consensos sucessivos em torno de conceitos e princípios, tendo como foco o direito à educação de qualidade. Afirmam que sem a ancoragem em acordos federativos claros, o instituto do Regime de Colaboração ficará sem sentido e o direito não será assegurado, pois políticas e programas descontínuos, polarizados entre extremos de centralização e descentralização, têm resultado sempre em fragmentação. Propõem a interdependência como o conceito de maior força para alicerçar uma nova forma de organização da gestão educacional no Brasil e apresentam aspectos de um modelo de gestão baseados no conceito da interdependência, considerando o papel central da União na indução da qualidade e a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas. Finalizam salientando a necessidade de pactuação da agenda instituinte do Sistema Nacional, para que, por intermédio de uma forte decisão política por parte do governo federal, se possa envolver governos estaduais e municipais e garantir ampla participação social.

Cristovam Buarque, no texto *Proposta para a Construção de um Sistema Nacional de Conhecimento e Inovação*, propõe uma revolução na educação básica por meio da sua federalização, discorrendo sobre dez pontos que julga serem os instrumentos necessários para tal, como escolas de tempo integral, professores com salários, reconhecimento social e carreira nacional, prédios mais confortáveis, entre outros. Segundo o autor, o desafio está em como atingir esses dez pontos, o que exigiria decisões mais ousadas do que as que se observa no cenário atual. Propõe, também, a fundação de um “Novo Sistema Universitário Brasileiro”, com a missão de “identificar e fazer florescer o talento de pessoas com vocação para a construção do saber de nível superior nas diversas áreas do conhecimento” e a ampliação dos institutos de pesquisa. Propõe as bases para a “cooperação na produção criativa” e “meios de fortalecimento do entorno favorável ao conhecimento”. Apresenta custos estimados para as ações propostas e finaliza afirmando que a história não nos perdoará se tomarmos decisões para aprovar um PNE que não oferece os instrumentos com a ousadia necessária para fazer do Brasil uma sociedade e uma economia do conhecimento.

Paulo Sena e **José Marcelino de Rezende Pinto**, no texto *Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, contextualizam o Manifesto no seu momento histórico, caracterizam o grupo dos 26 signatários e na análise do documento, ressaltam as dicotomias entre público e privado, leigo e religioso, único e dual, passado e presente, tradicional e moderno. Destacam sua contribuição na constituição dos fundos de educação e vinculações constitucionais de recursos para o financiamento da educação. Afirmam que a adoção de fundos como forma de organização de recursos vinculados, somente seria efetivada com o FUNDEF e, posteriormente, com o FUNDEB. Ao aprofundarem a discussão sobre financiamento, ressaltam que embora ainda haja incongruências, o modelo proposto nos estudos de Anísio Teixeira é uma solução mais orgânica do que a atual política de fundos que, embora crie fundos únicos estaduais, mantém a existência de redes estaduais e municipais, com claros problemas de otimização de recursos e de formas de colaboração. Os autores concluem ressaltando a atualidade do Manifesto e o vigor das propostas ali delineadas, particularmente no que se refere ao financiamento da educação.

Dilemas para o financiamento da educação é o tema discutido por **Jorge Abrahão de Castro**, a partir da premissa de que os resultados dos gastos públicos expressam a luta política que ocorre pelo fundo público, entre as diversas forças políticas e interesses que se moldam no interior da sociedade. O autor analisa dados e informações sobre o financiamento da educação e discute questões tais como autonomia *versus* controle de fontes de recursos, a educação como política social e seus gastos, a relação entre o público e o privado, a educação e o crescimento econômico. Ao tratar da ampliação dos gastos em educação, explicita cinco tipos de possibilidades, lembrando que apesar de serem possíveis no plano teórico/empírico, possuem grande dificuldade política para sua concretização. Entende que os resultados não virão automaticamente e, por essa razão, salienta a importância da instituição de um Sistema Nacional de Educação que possa criar sinergias entre os entes federados. Afirmar ainda que não seria admissível para quem pensa na ampliação da justiça social, fomentar uma guerra entre as políticas sociais pelo fundo público e conclui salientando que é necessário

trabalhar de forma intensa pelo crescimento econômico, com divisão da riqueza futura favorável aos mais pobres.

Bernadete Gatti trata do tema *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a formação de professores*, destaca que a formação inicial com formação cultural forte é extremamente importante e problematiza a tendência de transferir essa tarefa à pós-graduação, ressaltando que muitos licenciandos saem da maioria dos cursos despreparados para o enfrentamento de uma sala de aula. Lembra que apenas a partir de 1996 a legislação nacional propôs a formação de professores em nível superior e que as políticas educacionais não garantem a formação em quantidade e com as condições necessárias para atender a todas as escolas, apesar das análises e subsídios produzidos por pesquisadores durante quase um século. Afirma que o professor precisa ser tomado como um profissional e, como tal, deve ser preparado para enfrentar os desafios do exercício do magistério nas condições da contemporaneidade. Aponta como caminhos o estágio desde o ingresso no curso superior e o repensar dos parâmetros básicos para a formação, que sejam seguidos por todos os entes federados no contexto de um Sistema Nacional de Educação.

Na segunda parte, **Genuíno Bordignon, Moacir Gadotti, Célio da Cunha e Arnóbio Marques de Almeida Júnior** apresentam as conclusões a respeito dos principais posicionamentos e ideias debatidos na Conferência, apontando alguns caminhos possíveis a seguir. Os autores ressaltam que não há Sistema Nacional sem projeto de nação e não há como construir hoje um projeto de nação no Brasil que não seja pela via da garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos. O que sustenta e amarra as partes de um sistema é sua finalidade, que não pode deixar de ser a garantia do direito à educação de qualidade.

As ideias, reflexões e contribuições dos especialistas aqui reunidos, enriquecidas pelo debate de elevado nível ocorrido nos dois dias de Conferência, resultaram em grande aprendizado. Qual seria a melhor forma de comemorar os 80 anos do Manifesto dos Pioneiros, senão transformar esta publicação numa contribuição efetiva para a agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação?

PRIMEIRA PARTE:

OS TEXTOS DOS EXPOSITORES

CAPÍTULO 1

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA DE 1932 E A QUESTÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

*Dermeval Saviani*¹

Ao ensejo das comemorações dos 80 anos do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, lançado em março de 1932, e considerando a proposta de que seja, enfim, implantado no Brasil o seu Sistema Nacional de Educação, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), em conjunto com a Faculdade de Educação da USP, promoveu este evento.

Para a abordagem do tema, procurei indicar brevemente os elementos contidos no Manifesto que confluem para o Sistema Nacional de Educação², mostrando, no segundo momento, o influxo do Manifesto nos encaminhamentos posteriores. À guisa de conclusão, resumi minha contribuição para a construção desse Sistema.

1. A ideia de Sistema Nacional de Educação no Manifesto

Começando com a proclamação solene, própria de um Manifesto, do objeto definido como “a reconstrução educacional no Brasil” e dos destinatários, identificados como

1 Professor Emérito da UNICAMP, Pesquisador Emérito do CNPq e Coordenador Geral do HISTEDBR.

2 Na redação desse primeiro tópico, retomarei livremente passagens da síntese que elaborei em Saviani, 2011, p. 241-254.

sendo “o povo e o governo”, o documento se abre com a frase “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação”. E após justificar conceitualmente e historicamente esse enunciado, passa-se a expor os fundamentos filosóficos e sociais da educação, sobre cuja base, irá cuidar da organização e administração do sistema educacional.

Os princípios que orientam a organização desse sistema são assim enunciados: função essencialmente pública da educação; escola única; laicidade; gratuidade; obrigatoriedade e coeducação.

O primeiro princípio diz que na sociedade moderna a educação se torna uma função essencialmente e primordialmente estatal, já que ao direito de cada indivíduo a uma educação integral corresponde o dever do Estado de garantir a educação contando com a cooperação das demais instâncias sociais.

O segundo princípio, a escola comum e única, decorre da consideração de que o direito do indivíduo à educação se funda na biologia, o que deve conduzir o Estado a organizar um mesmo tipo de escola e torná-la acessível, em todos os seus graus, a todos os cidadãos, independentemente de suas condições econômicas e sociais, materializadas na escola oficial. Uma escola pública única destinada a todas as crianças dos 7 aos 15 anos de idade, que garanta uma educação comum, igual para todos.

Nela, pelo princípio da laicidade, se evitará que o ambiente escolar seja perturbado por crenças e disputas religiosas. Pela gratuidade, se garantirá o acesso de todos às escolas oficiais e obrigatoriamente, será evitado que, pelas contingências econômicas e pela ignorância dos pais ou responsáveis, as crianças e os jovens sejam prejudicados em seu direito de acesso à educação pública.

Finalmente, pela coeducação, o ensino será ministrado conjuntamente aos meninos e meninas, não sendo permitida a separação entre alunos de um e outro sexo, a não ser quando justificada por aptidões psicológicas ou profissionais.

Enunciados os princípios fundantes, que poderíamos considerá-los de caráter filosófico, o Manifesto passa a tratar da “função educacional”, cujas características, se traduzem

em três princípios organizacionais com importantes consequências para a formulação da política educacional. São eles: a unidade, a autonomia e a descentralização.

Pelo princípio da “unidade da função educacional”, afirma-se que, se a educação propõe desenvolver ao máximo a capacidade vital humana, sua função será uma, o que fará com que os diferentes graus de ensino correspondam às diferentes fases de crescimento do educando, além de amplas implicações para a organização do sistema de ensino: seleção dos alunos com base nas aptidões naturais; supressão das escolas baseadas na diferenciação econômica; elevação da formação docente ao nível da universidade; equiparação da remuneração e das condições de trabalho nos diferentes graus; correlação e continuidade do ensino em todos os graus; luta contra a quebra da coerência interna e da unidade vital da função educadora. Em suma, sobre a base do princípio da “unidade da função educacional”, delinea-se um novo programa de política educacional, destinado a modificar profundamente a estrutura e organização do sistema de educação.

Pelo princípio da “autonomia da função educacional”, a educação deve ser subtraída aos interesses políticos transitórios, protegida de intervenções estranhas. Decorre daí que a autonomia deve ser ampla, abrangendo os aspectos técnico, administrativo e econômico, sendo que esse último, não deve se limitar à consignação de verbas no orçamento. Deve, além disso, implicar a constituição de um “fundo especial ou escolar”, formado por “patrimônios, impostos e rendas próprias”, “administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção” (AZEVEDO et al., 1984).

Passando para o princípio da “descentralização da função educacional”, é interessante observar que, contrariamente ao que normalmente se supõe, é exatamente aí que o Manifesto explicita o caráter nacional do sistema educacional. Com efeito, ao afirmar que a unidade não implica uniformidade, mas pressupõe multiplicidade, o texto indica que, em lugar da centralização, é na doutrina federativa e descentralizadora que se baseará a organização de um sistema coordenado em toda a República, obedecendo a um plano comum, plenamente eficiente intensiva e extensivamente. O ensino, em

todos os graus, é considerado de responsabilidade da União na capital, e dos estados nos respectivos territórios. O MEC terá a incumbência de ficar vigilante para garantir a obediência e execução, por todas as instâncias, dos princípios e orientações fixados na Constituição e nas leis ordinárias, auxiliando e compensando as deficiências e estimulando o intercâmbio entre os estados. A unidade do sistema será garantida, pois, pela coordenação da União.

Explicitados os fundamentos filosóficos e sociais, o documento passa a tratar das “bases psicobiológicas da educação”, momento em que os conceitos e os fundamentos da Educação Nova consubstanciam-se em diretrizes que reconfiguram o processo educativo.

Com base nos fundamentos, princípios e diretrizes apresentados, o Manifesto passa a cuidar do “planejamento do sistema educacional”, traçando as linhas gerais do “plano de reconstrução educacional”. Daí deriva a formulação de um sistema orgânico assentado em uma escola primária que, apoiada em escolas maternais e jardins de infância, articula-se com a educação secundária unificada que abre acesso às escolas superiores de especialização profissional ou de altos estudos.

À luz do plano geral, estrutura-se o sistema educacional composto por um conjunto de instituições hierarquicamente dispostas: escola infantil ou pré-primária (4 a 6 anos); escola primária (7 a 12 anos); escola secundária (12 a 18 anos) e escola superior ou universitária.

Nessa estrutura, a escola secundária unificada, parte de uma base comum de cultura geral com a duração de três anos, bifurcando-se dos 15 aos 18 anos, na seção de estudos intelectuais com três ciclos (humanidades modernas; ciências físicas e matemáticas; ciências químicas e biológicas) e na seção das profissões manuais, também com três ciclos, ligados aos ramos da produção: atividades de extração de matérias-primas (escolas agrícolas, de mineração e de pesca); da elaboração de matérias-primas (escolas industriais e profissionais) e da distribuição dos produtos elaborados (transportes, comunicações e comércio).

Essa foi a forma encontrada pelo Manifesto para resolver “o ponto nevralgico da questão”, expresso na controvérsia que atravessa a escola secundária entre a cultura geral e os ramos de especialização profissional. A solução proposta foi partir de uma base de cultura geral nos primeiros três anos, fixando-se no momento imediatamente posterior aos 15 anos de idade, “o ponto em que o ensino se diversifica, para se adaptar já à diversidade crescente de aptidões e de gostos, já à variedade de formas de atividade social” (AZEVEDO et al., 1984, p. 419).

Se o “ponto nevralgico da questão” situava-se no nível secundário, “o problema dos melhores” se liga ao papel da universidade na formação das elites intelectuais, compreendendo pensadores, sábios, cientistas, técnicos e educadores, consoante o seguinte enunciado: “se o problema fundamental das democracias é a educação das massas populares, os melhores e os mais capazes, por seleção, devem formar o vértice de uma pirâmide de base imensa” (AZEVEDO et al., 1984, p. 421). Para esse fim, advoga-se o alargamento da educação superior para além das profissões liberais (engenharia, medicina e direito) em que se encontrava restrito o ensino superior no Brasil. Propõe-se a criação de faculdades de ciências sociais e econômicas, de ciências matemáticas, físicas e naturais e de filosofia e letras para compor a educação universitária. Esta, gratuita, seria organizada com uma tríplice função de “elaboradora ou criadora de ciência (investigação), docente ou transmissora de conhecimentos (ciência feita) e de vulgarizadora ou popularizadora, pelas instituições de extensão universitária das ciências e das artes” (AZEVEDO et al., 1984, p. 421).

Considerando o professorado como parte da elite, o Manifesto destaca dois pontos fundamentais: a formação de todos os professores de todos os graus deve ser elevada ao nível superior e incorporada às universidades e o princípio da unidade da função educacional implica a unidade da função docente, através da qual os professores, além da formação de nível universitário, deverão ter também remuneração equivalente para manter a eficiência no trabalho, assim como a dignidade e o prestígio próprios dos educadores.

2. Influxo das ideias do Manifesto na organização da educação brasileira

Certamente por influência do ideário exposto no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” de 1932, a Constituição de 1934 estabeleceu como competência privativa da União “traçar as diretrizes da educação nacional”. Igualmente estabeleceu como competência da União a fixação do “Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”.

Como decorrência da posição do Manifesto, segundo a qual a autonomia econômica não deve se limitar à consignação de verbas no orçamento devendo, além disso, prover a constituição de um “fundo especial ou escolar” formado por “patrimônios impostos e rendas próprias”, sendo “administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção” (AZEVEDO et al., 1984).

A Constituição de 1934 não apenas introduziu a vinculação orçamentária determinando que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (Artigo 156). Além disso, dispôs:

Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934, art. 156).

No entanto, esses dispositivos não chegaram a vigorar, seja em razão do advento do Estado Novo (como foi o caso do Plano Nacional de Educação), seja em razão de descumprimento por parte das instâncias federativas, como ocorreu com a vinculação orçamentária. Com efeito, os investimentos federais em ensino passaram de 2,1% em 1932 para 2,5% em 1936; os estaduais tiveram uma redução de 15,0% para 13,4% e os municipais uma ampliação de 8,1% para 8,3% no mesmo período (RIBEIRO, 2003). Isso não obstante a Constituição de 1934 ter determinado que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os estados 20% da arrecadação de impostos “na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais” (BRASIL, 1934, art. 156).

Não obstante a avaliação positiva do redator Fernando de Azevedo, a Constituição de 1937, contrariando o espírito do Manifesto, retirou a vinculação orçamentária e restabeleceu a visão dualista entre cultura geral e formação profissional, respaldando as leis orgânicas do ensino (reformas Capanema) centradas na divisão entre formação primária-profissional para as “massas populares” e instrução secundária-superior para as “elites condutoras”. Registre-se, porém, que em sintonia com a concepção do Manifesto, foi criado, em 1942, o Fundo Nacional do Ensino Primário.

A Constituição de 1946 retomou a orientação da de 1934, mantendo a competência da União para legislar sobre as diretrizes da educação nacional, reforçando-a com o acréscimo da palavra “bases”, tendo, igualmente, restabelecida a vinculação orçamentária ao fixar um mínimo de 10% para a União e 20% para estados, Distrito Federal e municípios.

Observe, porém, que os enunciados dos artigos 170 (“A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios”) e 171 (“Os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”) reforçados pelo § único do artigo 170 (“O sistema federal

de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais”), embora em consonância com o espírito do Manifesto, talvez pela ênfase descentralizadora decorrente da experiência centralizadora do Estado Novo, enfraqueceram a ideia de um Sistema Nacional de Educação que, ainda que não explicitamente formulada, deixava-se entrever no texto do Manifesto quando tratou do princípio da “descentralização da função educacional”. Aliás, esse enfraquecimento da ideia de Sistema Nacional de Educação, manifestou-se, também, em Anísio Teixeira, quando na Comissão de Educação e Cultura da Câmara, em 1952, respondendo a uma pergunta do deputado Rui Santos sobre o que seria “sistema educacional”, afirmou que considerava “a palavra *sistema*, sem dúvida alguma, equívoca, pois tanto pode significar sistema de ideias, quanto conjunto de escolas ou instituições educativas” (TEIXEIRA, 1969). E, deixando de lado “o debate semântico ou, digamos, lógico, sobre a palavra *sistema*” (TEIXEIRA, 1969) se posicionou no sentido de que “toda educação ministrada dentro do território do estado fique sob a ação do respectivo governo estadual... Toda a ação federal deverá ser, apenas, supletiva” (TEIXEIRA, 1969).

A partir dessas limitações, é compreensível que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não tenha chegado a instituir, em sentido próprio, um Sistema Nacional de Educação no Brasil. No entanto, Anísio Teixeira, ao assumir como membro do Conselho Federal de Educação a relatoria do dispositivo da LDB referente ao Plano Nacional de Educação em parecer de 1962, arquitetou um procedimento engenhoso para a distribuição dos recursos federais, detalhando-o no que se referia ao plano do Fundo Nacional do Ensino Primário.

Com base na renda *per capita* dos estados, população em idade escolar, salário dos professores, administração, recursos didáticos, prédio e equipamentos, Anísio propôs uma fórmula matemática para o cálculo dos recursos que a União repassaria a cada unidade da federação. Foi esse procedimento que inspirou a criação, em 1996, do FUNDEF, orientação que foi mantida com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB em dezembro de 2006.

Apesar desse avanço na direção do financiamento da educação em âmbito nacional, as proposições do Manifesto ainda permaneceram longe de serem postas em prática. Dessa forma, a Constituição de 1967 baixada pelo regime militar, assim como a Emenda de 1969, voltaram a retirar a vinculação dos recursos para a educação. Com isso, o orçamento da União para educação e cultura caiu de 9,6% em 1965, para 4,31% em 1975.

A Constituição de 1988 voltou a restabelecer a vinculação, mas após 25 anos de vigência, o problema do financiamento da educação nacional não está equacionado, haja vista a luta atual para se incluir no próximo Plano Nacional de Educação o índice de 10% do PIB.

Bem mais distante, encontra-se a proposta do Manifesto em relação ao magistério. Se a passagem da formação para o nível superior chegou a ser objeto da LDB de 1996 sem que tenha sido até agora implantada, a equiparação dos salários de todos os professores dos diferentes graus de ensino está muito longe de ser atingida. Com efeito, mesmo o módico piso salarial dos professores da educação básica tem encontrado muitas resistências para ser implantado.

3. Conclusão sobre a construção do Sistema Nacional de Educação

A proposta desse evento pedia que os expositores apresentassem contribuições para a construção do Sistema Nacional de Educação. Já tratei mais longamente desse tema em outras oportunidades. Agora, como ocorreu no IV Seminário do CEDES, não disponho de tempo para me alongar a respeito. Limito-me, pois, a reproduzir o que apresentei naquele outro evento.

A organização do Sistema Nacional de Ensino foi a via adotada pelos principais países, a exemplo da Europa e também de nossos vizinhos Argentina, Chile e Uruguai, para assegurar o direito à educação às suas respectivas populações. O Brasil não seguiu esse caminho e, por isso, foi ficando para trás ao invocar recorrentemente, em especial na discussão dos projetos da primeira e da atual LDB, o argumento de que a

adoção do regime federativo seria um fator impeditivo da instituição de um Sistema Nacional de Educação. No entanto, como vimos, o Manifesto veio afirmar que “é na doutrina federativa e descentralizadora que se baseará a organização de um sistema coordenado em toda a República, obedecendo a um plano comum, plenamente eficiente intensiva e extensivamente”.

Portanto, contrariamente à argumentação corrente e em sintonia com a mencionada afirmação do “Manifesto de 1932”, eu defendo que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Isso porque a federação é a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam. Tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, a federação postula o Sistema Nacional que, no campo da educação, representa a união intencional dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos, os quais compõem o Estado federado nacional.

Na construção do Sistema Nacional de Educação e na efetivação do Plano Nacional de Educação, deve-se levar em conta o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo, que é o de assegurar o direito de cada brasileiro, provendo uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população.

Na repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas, consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema, serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação. Os Estados / Distrito Federal poderão expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a eventuais particularidades locais.

Não incluo, aqui, os municípios, porque a Constituição Federal não lhes confere a competência para legislar em matéria de educação. Vejamos o art. 30 da Constituição que trata das competências dos municípios. O inciso VI assim reza: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. A isso se limita a competência dos municípios em matéria de educação, diferentemente do caso dos estados e do Distrito Federal que, conforme o inciso IX do artigo 24, têm competência para legislar, concorrentemente com a União, sobre “educação, cultura, ensino e desporto”.

O financiamento do sistema será compartilhado pelas três instâncias, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional. Assim, além do FUNDEB, que deverá ser aperfeiçoado, cabe criar também um Fundo de Manutenção da Educação Superior (FUNDES). Se no caso do FUNDEB a maioria dos recursos provém de estados e municípios, cabendo à União um papel complementar, então, em relação ao FUNDES, a responsabilidade da União será dominante, entrando os estados apenas em caráter complementar e limitando-se aos casos de experiência já consolidados na manutenção de universidades. Concretiza-se, assim, a ideia inicial expressa no texto do “Manifesto de 1932” e desenvolvida no Parecer de Anísio Teixeira, elaborado em 1962.

A formação de professores, a definição da carreira e as condições de exercício docente constituem algo que não pode ser confiado aos municípios. Isso não é possível, de fato, porque a grande maioria dos municípios não preenche os requisitos para atuar nesse âmbito. E também não é possível, de direito, pois a própria LDB, no inciso V do artigo 11, os impede de atuar na formação de professores, uma vez que somente poderão se dedicar a outros níveis de ensino ulteriores ao fundamental “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Dado que a formação de professores ocorre, como regra, no nível superior e, transitoriamente, no nível médio, escapa aos municípios essa atribuição. Segue-se que as questões relativas ao magistério tanto no que se refere à formação como no que diz

respeito à carreira e condições de exercício, constituem matéria de responsabilidade compartilhada entre União e estados.

Nesse aspecto, é de grande relevância levar em conta a proposta do Manifesto, assegurando a formação em nível superior para o que propôs a instauração de uma sólida rede de formação docente, ancorada nas universidades públicas para contrarrestar a situação hoje vigente, em que a grande maioria dos professores que atuam nas amplas redes públicas de educação básica é formada por escolas superiores privadas de duvidosa qualidade. Preenchido o requisito de formação em nível universitário, impõe-se a equiparação dos salários dos professores de todos os níveis àqueles praticados nas universidades públicas, o que também corresponde ao disposto no “Manifesto de 1932”.

A responsabilidade principal dos municípios incidirá sobre a construção e conservação dos prédios escolares e de seus equipamentos, como também sobre a inspeção de suas condições de funcionamento, além, é claro, dos serviços de apoio, como merenda escolar, transporte escolar etc. Efetivamente são esses os aspectos que os municípios têm experiência consolidada. As prefeituras, de modo geral, estão equipadas para regular, por uma legislação própria, a ocupação e o uso do solo. Rotineiramente cabe a elas examinar projetos relacionados aos mais variados tipos de construção, verificando se existe uma adequação à finalidade da obra a ser construída. Assim, quer se trate de moradias, de hospitais, de restaurantes, de igrejas etc. o órgão municipal irá verificar se o projeto atende às características próprias do tipo de construção preconizado à luz da finalidade que lhe caberá cumprir. Ora, é evidente que, em se tratando das escolas, as prefeituras também podem cumprir, sem qualquer dificuldade, essa função.

A melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los, pois o isolamento tende a degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no

fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. Por isso, considero equivocada a política de municipalização do ensino fundamental. Seu efeito está sendo exacerbar as desigualdades, de vez que leva ao seguinte resultado: municípios pobres têm uma educação pobre, municípios remediados, uma educação remediada e municípios ricos, uma educação de melhor qualidade.

Em suma, o Sistema Nacional de Educação integra e articula todos os níveis e modalidades de educação, com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos em regime de colaboração por todos os entes federativos, sob coordenação da União. Fica claro, pois, que a repartição das atribuições não implica a exclusão da participação dos entes, aos quais não cabe a responsabilidade direta pelo cumprimento daquela função. Eles participarão por meio dos respectivos colegiados, acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. Além disso, assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem, por meio das Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação e das Secretarias e Conselhos Municipais de Educação, sempre que tal procedimento venha a concorrer para a flexibilização e maior eficácia da operação do sistema, sem prejuízo, evidentemente, do comum padrão de qualidade que caracteriza o Sistema Nacional de Educação.

Devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articule todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando assegurar a educação com o mesmo padrão de qualidade para 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, 5.570 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.

É preciso, pois, instituir esse Sistema em sentido próprio, que, portanto, não dependa das adesões autônomas e “a posteriori” de estados e 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. E não cabe invocar a cláusula pétrea da Constituição referente à forma federativa de Estado com a consequente autonomia dos entes federados. Isso porque o Sistema Nacional de Educação não é do Governo Federal, mas é da Federação, 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, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação. A ele cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o Sistema opera, formular diretrizes, definir metas e indicar os meios pelos quais essas metas serão atingidas no período de vigência do plano definido pela nossa legislação em dez anos.

Se o caminho que foi apontado for efetivamente seguido, estaremos dando consequência às expectativas enunciadas no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que, além de um documento doutrinário que se declarou filiado à Escola Nova, se apresentou claramente como um documento de política educacional. E nessa condição, mais do que a defesa da Escola Nova, pôs em causa a defesa da escola pública. O texto emergiu, assim, como uma proposta de construção de um amplo e abrangente Sistema Nacional de Educação pública, abarcando desde a escola infantil até a formação dos grandes intelectuais pelo ensino universitário, o que constitui uma originalidade brasileira. Com efeito, na Europa o Movimento da Escola Nova vicejou no âmbito das escolas privadas, ficando à margem do sistema público de educação.

Eis aí a via que devemos trilhar agora na construção do Sistema Nacional de Educação. Entretanto, se novamente enveredarmos por disputas localistas, perdendo de vista o objetivo maior da construção de um Sistema Educacional sólido, consistente, regido por um mesmo padrão de qualidade que torne a educação pública acessível a toda

a população do país sem uma única exceção, mais uma vez estaremos adiando a solução do problema educativo. E as perspectivas não serão nada animadoras, pois um país que não cuida seriamente da educação de suas crianças e jovens, propiciando às novas gerações uma formação adequada, está cassando o próprio futuro.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 65, n. 150, p. 407-425, mai./ago. 1984.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

RIBEIRO, M. L. R. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 19.ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

TEIXEIRA, A. S. *Educação no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1969.

CAPÍTULO 2

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:

UMA REFLEXÃO PROVOCATIVA AO DEBATE

*Carlos Roberto Jamil Cury*³

O acolhimento pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo deste evento, celebrando, ao mesmo tempo, os 80 anos do Manifesto, o protagonismo de um de seus signatários, lente desta Casa e a projeção do que venha a ser um Sistema Nacional de Educação como política em ação, nos oferece a oportunidade de reunir expressões intelectuais e políticas para dar conta desta temática. Nos termos dos Manifestários de 1932, lavrados por Fernando de Azevedo, já se podia ler que era preciso penetrar no âmago da questão:

Em cada uma das reformas anteriores, em que impressiona vivamente a falta de uma visão global do problema educativo, a força inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. Nenhuma antes desse movimento renovador penetrou o âmago da questão (AZEVEDO, 1984).

Qual será o *âmago da questão* quando se põe a questão do âmago de um sistema nacional de educação?

Durante muito tempo, os educadores mais identificados com a escola pública a defenderam de modo que ela fosse comum, gratuita, obrigatória, laica e de qualidade. Nesse rumo, por vezes, em certos aspectos, foram acompanhados por segmentos de entidades privadas. Com todas as dificuldades dessa defesa e empenho, algumas características, salvo uma peculiar inconsistência com a laicidade, em boa medida, perfazem o capítulo de educação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Nesse

³ Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG).

mesmo capítulo, está lá, entre outras dimensões, a exigência de um Plano *Nacional* de Educação (art. 214), a obrigação de um piso salarial profissional *nacional* (art. 206, VIII)⁴ e a imperiosidade de uma *formação básica comum* (art. 210).⁵ Tais exigências fazem conjunto com princípios e deveres concernentes, obrigatoriamente, a todos os poderes públicos, elencados na Constituição.

Essa última conotação das exigências como *dever de Estado* a fim de satisfazer um *direito do cidadão* juridicamente protegido, convive com uma forma federativa da educação em suas atribuições e competências, sob o princípio pétreo da *forma federativa de Estado e dos direitos e garantias individuais* (art. 60, I e IV). Daí o teor básico do art. 211 da Constituição.

Resulta, então, termos em conjunto, tanto dimensões nacionais da educação *nacional* quanto dimensões federativas nos espaços subnacionais. Prova disso é a presença do adjetivo *comum* em vários dispositivos (cf. art. 211 que aciona a *formação básica comum*) *com valores culturais e artísticos, nacionais e regionais* (cf. mesmo artigo). Formulação esta que ganhará na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a indicação de respeito *às características regionais e locais*. E aí temos essa dialética *nacional/federativo* que se traduzirá em muitos outros artigos conexos presentes em outros artigos, tanto da Lei Maior quanto da LDB.

É o caso, na Carta Magna, do art. 22, XXIV (*Diretrizes e Bases da Educação Nacional*), em que o nacional se revela dentro das competências privativas da União. Logo a seguir, o art. 23 anuncia o *regime de colaboração* (art. 211) sob uma de suas formas: as competências *comuns* (inciso V) que envolvem os quatro entes federativos (federal, distrital, estaduais e municipais) em esforço articulado e conjunto, no sentido de garantir o direito à educação de qualidade.

É importante assinalar o que diz o § único deste artigo 23:

4 Tais mandamentos foram e são objeto de leis ordinárias que as explicitam.

5 Entendo que, mercê da emenda nº 59/09, a formulação original do referente desta formação, isto é, o ensino fundamental da versão de 1988, deve ser substituído pela de ensino obrigatório.

Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Não custa reafirmar que o Congresso, até a presente data, não normatizou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo que, mercê da emenda 59/09, colocou no plural *leis complementares* (ao invés do singular na versão original de 1988). E o plural abriu a possibilidade de uma lei complementar para a educação nacional. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

E o art. 24 pronuncia-se sobre o caráter *concorrente*⁶ que abre o espaço educacional para a legislação à luz dos incisos do mesmo art. 24 cujo teor vale a pena reproduzir:

§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988).

E segue-se então a pergunta que poderá suscitar um *dos lados do âmago da questão*: o que é que deve ser nacional em educação? O que é nacional e, para que tal se cumpra, o que é preciso para que se torne imperativo e vinculante? São suficientes as diretrizes gerais tomadas como normas gerais?

6 Concorrente, aqui, não tem o sentido de competitivo. Tem o sentido jurídico de simultâneo e concomitante e cujo conteúdo converge para uma mesma direção, com direitos iguais sobre o mesmo conteúdo.

Diretrizes são mais ou menos o que nos diz o § 1º do art. 24, ou seja, são *normas gerais* ou são *princípios* a serem traduzidos em normas gerais que devem atender a uma temática de *formação comum*? *Normas gerais* não são, porventura, leis nacionais que respondem a uma comunidade jurídica de caráter nacional em face de um tema de magna importância? O que deve ser vinculante de modo a ser uma ligação que unifique a nação em aspectos constitutivos da cidadania?

Por outro lado, jamais se disse que tais normas devem ser de tal modo exaustivas que não deixem espaços regulatórios e participativos para o exercício da autonomia dos entes federativos em suas competências. Dessa forma, de modo simétrico à noção de federalismo cooperativo, a norma geral como lei nacional, não é completa senão com o concurso daquilo que cabe aos entes federados. Ela conjuga um poder regulatório central com um poder regional ou local, esses últimos completando o assunto de modo a que se garanta tanto o comum quanto o diferenciado. Este é o caso da *educação nacional* cujo *plano nacional da educação...* (terá como) *objetivo ... articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração...*, nos termos da emenda n. 59/09.

Por outro lado, não resta mais dúvida quanto à autonomia e auto-organização dos Municípios e de sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno como entes públicos federativos de igual dignidade aos outros entes tradicionalmente integrantes da Federação (cf. art. 18 da CF/88).

Esta dialética entre o comum (nacional) e o diferencial (estadual/municipal) conta com dispositivos que possuem trajetórias históricas que se apoiam em um federalismo educacional (ou mesmo uma descentralização) já vindo do Ato Adicional de 1834. As Diretrizes e Bases da Educação Nacional, firmadas como tal desde 1934, são da alçada privativa da União. Sob ela também se aninham a rede de ensino superior federal e o ensino superior da rede privada. Já aos Estados e aos Municípios, compete, concorrente e diferencialmente, a efetivação do direito à educação no âmbito do que hoje chamamos de educação básica.⁷

7 Não é objeto dessa comunicação o estudo histórico das diversas formulações de etapas abaixo do ensino superior. Também não se trata, aqui, de estudar o federalismo, suas peculiaridades dentro dos distintos contextos históricos. Há uma profusão de textos sobre essas matérias.

Para dar conta desse modelo federado, hoje bem mais complexo do que em Constituições passadas, a atual compôs um ordenamento jurídico de caráter cooperativo, com uma pluralidade de sujeitos aptos a tomarem decisões e isso pela simples razão que a igual dignidade jurídica, entre todos os entes federados, seria antinômica à razão hierárquica, distintiva de outras Constituições. Dessa maneira, a dimensão nacional comparece ao lado da qual deve coexistir harmônica, diferencial e autonomamente entre si atribuições privativas, distribuídas para cada ente federativo competências concorrentes entre os mesmos, competências comuns entre esses entes e ainda a participação em atribuições próprias da União mediante delegação.

A essa composição, a CF/88 dá o nome de *colaboração recíproca*, que se reforça com o princípio do art. 206 da *gestão democrática*. Trata-se, pois, de se encontrar um *modus faciendi* que conjugue tais atribuições, em benefício da finalidade maior que é de todos e que está posta, claramente, nos artigos 205, 206 e 208 da Constituição.

Contudo, o art. 205 da CF/88 põe a sociedade civil como *colaboradora* do incentivo que o Estado deve promover como seu dever. Resulta daí que uma das formas mais tradicionais dessa colaboração é a fonte do financiamento da educação por meio de impostos. E também, sob outro fundamento, a presença da iniciativa privada na educação escolar, tal como dispõe o art. 209 da mesma Constituição.

Portanto, estamos diante de um sistema complexo em sua variação interna, podendo-se afirmar a existência de quatro sistemas públicos e federativos de educação, nos quais, sob regime de autorização, se incluem as redes privadas coexistindo com as redes públicas. Logo, as redes privadas existem nos sistemas públicos sob autorização e coexistem com as públicas, todas obedientes às *normas gerais da educação nacional* e obrigadas à persecução da qualidade (art. 209).

Mas, se há quatro sistemas públicos que se desdobram em duas redes coexistentes, passamos a ter oito redes sob a denominação ampla de uma educação nacional e que, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, será objeto no Título IV da Organização da Educação Nacional.

Mas *educação nacional* será apenas um nome que enfeixa o conjunto dos sistemas, mera convenção para designar entes particulares ou viceja por detrás do nome algo mais? Ou seja, o *âmago da questão*?

Ora, “um espectro rondava a educação brasileira”: a instituição de um *Sistema Nacional de Educação*. Por isso, todas as vezes que esse assunto foi pautado em Constituintes, projetos de Leis de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates e polêmicas, sobretudo quando o adjetivo *nacional* entrava em pauta. Repetidas tentativas, sempre frustradas, resultaram em um não acolhimento do conceito, algo que se deveu a várias explicações.

Havia um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a eventual perda dessa autonomia. Após 164 anos de descentralização, mantinha-se o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Havia o receio por parte do segmento privado na educação escolar de se ferir a liberdade de ensino e não faltou quem assinalasse o perigo do monopólio estatal na educação. Existia (e continua a existir) também precaução da própria União quanto a sua presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao seu financiamento.

Interessante seria investigar os debates parlamentares em torno do que veio a ser a emenda constitucional n. 59/09. Nessa emenda, a evocação fantasmagórica do espectro se fez ectoplásmica! Desse modo, o art. 214 da Constituição ganhou a seguinte e nova redação:

A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal (e não mais plurianual, como dantes), 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, modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988).

E agora?

Lutou-se para desconstruir os preconceitos contra tal expressão. Houve uma desconstrução real pela formulação legal no ordenamento jurídico. E tal desconstrução está como a afirmar: não há o que temer em matéria de monopólio com tantas repetições insistentes em torno dos poderes federativos e seus sistemas de ensino. Não deve existir medo quanto à perda do poder autorizador dos mesmos sistemas em relação às suas redes particulares. Agora ela está na Constituição sob regime de colaboração, de ações integradas, de sistema articulado e de expressões similares e redundantes repetidas à exaustão.

E então? O que de novidade nos traz essa expressão o *Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração*? Onde se aninha sua *diferença específica*? A que novo conceito o termo agora posto e disposto responde? Quais políticas lhe devem ser consequentes?

Já não temos um Plano Nacional de Educação, um sistema nacional de avaliação, um Conselho Nacional de Educação? E o FUNDEB (precedido pelo FUNDEF) não é ele um modo de colaboração como que a dizer que toda a educação básica está sob a competência comum? Isso ficou explícito com o novo § 4º do art. 211:

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 (BRASIL, 1988).

Quais formas de colaboração? Seriam somente as assinaladas ou haveria outras formas? Quais? Isso quer dizer que a forma existente, isto é, o FUNDEB e outros mecanismos não são suficientes? E mais, quem coordena o comum e diz o que ele é? Afinal, o § 1º do art. 211 merece ser lido com atenção:

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 (BRASIL, 1988).

Temos clareza sobre o sentido de *função redistributiva*, já que ela se faz *mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*. O FUNDEB, o salário-educação mais as transferências voluntárias com as ações conveniadas do FNDE às ações de órgãos vinculados, estão preenchendo tal função. Mas seria suficiente?

O que significa hoje a remissão na emenda constitucional n. 59/09 quanto à *meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção ao Produto Interno Bruto*? Trata-se de uma expectativa quanto aos recursos a serem providos do pré-sal? Não é à toa que a discussão dos 7%, 8% ou 10% é bastante complexa.

O que é *função supletiva*? É certo que, em um regime federativo aplica-se o princípio da subsidiariedade. Mas, sob qual consigna? O do *faça quem o faça melhor*! Ou faça aquele a quem está atribuída a função de fazê-lo? Pelo primeiro tom, deveria ser a União, já que sob a sua atribuição, as poucas escolas de educação básica são as que têm se pronunciado melhor. Seria a federalização da educação básica?

Mas, respeitado o princípio federativo e reveladas as insuficiências e limitações em vista do *padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades*, cabe ao detentor da função redistributiva e técnica imediatamente acima do responsável que não pôde dar conta de seu dever, preencher as condições necessárias. Assim, na educação infantil e no ensino fundamental, cabe primeiramente aos Estados dar o devido preenchimento nos termos do inciso II do art. 10 da LDB (BRASIL, 1996). E, no ensino médio, por simetria, cabe à União essa tarefa.⁸

Sendo a educação escolar um dever do Estado, nela não cabe a interpretação conservadora de que, assinaladas as deficiências, cabe à sociedade civil e/ou à família o resgate das condições favoráveis. Isso tem nome: omissão de dever em face a um

8 A comprovação do não poder dar conta de atribuições não nasce de voluntarismos e sim de avaliações objetivas.

direito juridicamente protegido. Mas será que o sistema se reporta apenas aos termos financeiros, contábeis e técnicos?

Da educação nacional consta a fixação de conteúdos mínimos em vista da *formação básica comum*. À luz de um Sistema Nacional em que, pretensamente, o mesmo cidadão vai subindo em níveis e etapas de escolaridade que podem comportar vazios, lacunas ou diferenças que o comum não seja garantido? Recusado um currículo disperso por ofensa ao princípio federativo à luz de uma união federativa, de um plano nacional e de uma avaliação sistemática hoje estabelecida; recusado um currículo único e integral por ofensa à diversidade regional e adequação aos valores culturais diferenciados, pode-se recusar um currículo nacional sob o qual se assinale os conteúdos necessários a uma *formação básica comum*? Como garantir uma avaliação fiável tipo SAEB e ENEM se não há *formação básica comum*?

À luz dos direitos fundamentais da cidadania, somos, antes de tudo, cidadãos *nacionais, brasileiros*. Basta ler os primeiros artigos de nossa Constituição, com ênfase para o 3º, 4º e 5º. Nosso passaporte é claro: Fulano de tal, *nacionalidade: brasileiro (a), natural de cidade/estado*. Por decorrência, nós brasileiros, fazemos escoar nossa cidadania nacional (base comum e fundante) como cidadãos naturais de uma cidade, ente federativo no interior de outro ente federativo *estadual*. Logo, ao brasileiro, enquanto nacional, cabe uma formação comum que seja básica para o *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*.

Tais perguntas nos remetem a uma reavaliação da *função supletiva*, nos termos em que ela se dá hoje. Qual é o limite da *função supletiva*?

A LDB em tudo devendo ser consequente com a Constituição, por sua natureza ora é lei nacional e, portanto, vinculante para todos os entes constitutivos da União e ora é uma lei federal com dispositivos cabíveis só ao sistema federal de educação. Por exemplo, é certo que o dispositivo das 800 horas em 200 dias é nacional, mas basta para uma *formação básica comum*? Que outros requisitos merecem essa vinculação? Quem tem poder para tornar vinculante outros pontos se necessários para o ser nacional? O CNE é, hoje, um colégio interfederativo com composição e poderes capazes de atender

aos reclamos, auscultar os problemas e dar soluções reais e vinculantes para o que deve ser nacional face à organização pedagógica das instituições dos sistemas de educação? Parece não ser o caso.

É na dispersão e na ausência de clareza que as zonas cinzentas acabam por tensionar o campo, redundando na judicialização da educação com respostas do Judiciário que não atendem ao comum e elegem o indivíduo como foco.

Finalmente, se estamos diante da *pessoa*, se estamos novamente convocados a pensar para além da cidadania, ingressamos no âmbito mais ampliado, que é o dos direitos humanos. Mas aí já estaríamos penetrando em um sistema sonhado por muitos filósofos como algo próximo à “paz perpétua”, algo próximo de quando nossa Constituição em seu art. 4º, dispõe que o Brasil também se *rege* pelo princípio da *prevalência dos direitos humanos*. Não era isso estranho aos signatários de 1932 que, ao final do Manifesto, associavam ao dever do Estado para com a educação a *sua comunhão íntima com a consciência humana*.

Referências bibliográficas:

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 65, n. 150, p. 407-425, mai./ago. 1984.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

CAPÍTULO 3

O MANIFESTO DOS PIONEIROS E O FEDERALISMO BRASILEIRO: PERCALÇOS E AVANÇOS RUMO A UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Fernando Luiz Abrucio

*Catarina Ianni Segatto*⁹

1. Introdução

No Manifesto Pioneiros da Educação Nova, publicado há mais de oitenta anos, há uma discussão sobre o Sistema Nacional de Educação de extrema relevância para o debate atual. O documento, além de defender a escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita, apresenta uma ideia de uma política de Educação nacional forte com descentralização da sua execução. Essa proposta teve forte influencia do momento histórico em que estava se construindo um novo modelo estatal, baseado num pacto centralizador do país em torno do Governo Federal, arquitetado pelo presidente Getúlio Vargas (ABRUCIO et al., 2010).

Embora grande parte da proposta varguista de Estado tenha se realizado – por ele ou por seus continuadores –, o modelo educacional do Manifesto dos Pioneiros não se concretizou, de modo que a política pública continuou sendo executada por estados e municípios, mas sem grande coordenação nacional. Dessa forma, sua trajetória foi influenciada fortemente pelas heterogeneidades características do federalismo brasileiro. Ou seja, as heterogeneidades socioeconômicas e as fragilidades nas capacidades institucionais dos governos estaduais e municipais explicam a grande desigualdade de acesso e de qualidade da política entre as regiões e/ou estados brasileiros. O presente capítulo, portanto, busca discutir a construção histórica do Sistema Nacional de Educação a partir das ideias propostas pelo Manifesto.

9 Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP).

Para isso, na primeira parte do capítulo, será discutida a construção do federalismo em outros países e no Brasil, especialmente no que se refere às heterogeneidades características das Federações. Na segunda parte, será apresentada a evolução histórica de nossa Federação para depois serem analisadas as razões pelas quais as propostas do Manifesto dos Pioneiros não lograram êxito do ponto de vista do federalismo. E, por fim, ainda sob a ótica intergovernamental, procura-se compreender o Sistema Nacional de Educação nos dias de hoje.

2. Federalismo e heterogeneidades

A Federação consiste em uma forma de Estado que busca conjugar em um mesmo território princípios de autonomia e interdependência. Segundo Elazar (1991), o federalismo combina *self-rule plus shared rule*. Observando a origem etimológica da palavra Federação, trata-se, na verdade, de um pacto, no qual os integrantes são pactuantes. Desse modo, as relações entre as partes constitutivas da Federação, ou seja, as relações intergovernamentais se referem a uma forma particular de forma de Estado que envolve extensiva e contínua relação entre Governo Federal, estados e governos locais.

A maioria das nações no mundo não é composta Federações, mas sim por países unitários. Dentro da ONU há 193 países e entre esses o Forum of Federations considera que há 28 países federalistas. Há controvérsias conceituais, já que em relação a alguns desses – principalmente Espanha e África do Sul –, não está expresso na Constituição que são países federativos. Apesar disso, o que importa é entender por que uma minoria de países é federativa e por que eles escolhem essa forma de Estado. Isso será importante para entender, depois, a relação entre a educação e o federalismo.

Esses países escolheram o caminho federativo por algumas razões; como o fato de serem países heterogêneos, por exemplo. Os países federativos são aqueles em que há um alto grau de heterogeneidade na nação. Segundo Burgess (2006), elas podem ser baseadas em diferenças de culturas políticas e tradições, de clivagens sociais

(religiosa, linguística e étnica), territorial, socioeconômica e demográfica. Esse é o caso da Índia, em que há heterogeneidade linguística com seis línguas oficiais na Constituição e heterogeneidade religiosa, pois existe uma minoria de milhões de muçulmanos, de sikhs e de cristãos. Há outros que não são tão heterogêneos como a Índia, mas a heterogeneidade influencia a continuidade de um país como nação, como é o caso da Bélgica, que é pequena em termos populacionais e homogênea no plano socioeconômico. Apesar disso, há dois grupos populacionais bem demarcados que querem representação segundo suas características linguísticas. Nesse caso é preciso estabelecer um pacto especial do poder, que supõe inclusive um revezamento no poder entre esses grupos.

No caso da Alemanha, embora não haja nenhuma grande questão étnica e nem linguística, a principal característica que marca a formação dessa Federação é a grande desigualdade regional do ponto de vista socioeconômico. No momento do pós-guerra, isso se dava da seguinte forma: o sul era uma região muito pobre em comparação ao norte e, depois de muitas políticas de transferência de recursos entre os estados, o que se encontra hoje é o inverso: o sul é mais rico que o norte. Depois da queda do Muro de Berlim, uma nova heterogeneidade se colocou: a relação oeste (antiga Alemanha Ocidental) e o leste, onde ficava a antiga Alemanha Oriental.

Os EUA são fundadores do modelo federativo de Estado. Neles a questão da heterogeneidade teve relação com a diversidade de identidades culturais e políticas. As treze ex-colônias, que formaram inicialmente os EUA, eram formadas por fugitivos religiosos em sua maioria, os quais queriam lutar contra a monarquia britânica. Apesar desta semelhança, cada qual queria ter sua autonomia, inclusive parte da população americana falava mais alemão do que inglês por questões religiosas. A luta pela autonomia, portanto, marcou fortemente a constituição do federalismo nos EUA. Com o crescimento do país, além da questão de autonomia do ponto de vista político e cultural, a desigualdade regional cresceu muito, sobretudo no sul dos EUA. Para tanto, foram criadas estruturas como a Tennessee Valley Authority (TVA), uma instituição regional para combater a desigualdade nos EUA, criada pelo Presidente

Roosevelt. Mesmo após anos de combate às disparidades regionais, o episódio do furacão Katrina mostrou recentemente que os estados sulistas ainda são bem mais frágeis do que o restante da nação.

Todos estes exemplos mostram que as Federações nascem de heterogeneidades, mas isso não basta. É preciso também haver um projeto de unidade na diversidade, ou seja, um projeto de nação. Quando o Presidente Reagan fez seu primeiro discurso de posse, disse que os EUA deveriam voltar às origens e descentralizar o poder que tinha sido fortemente centralizado desde Roosevelt. O Presidente da Associação Norte-americana de Ciência Política, Samuel Beer, disse, naquele momento, que antes de serem unidades autônomas, os EUA eram uma nação. O que ele quis reforçar com isso é que o pacto federativo é uma combinação entre autonomia e interdependência e que, como apontado, varia ao longo do tempo.

3. A construção do federalismo brasileiro

No Brasil, o federalismo foi institucionalizado pela primeira vez na Constituição de 1891. Até então, durante quase o século XIX (1822-1889), o processo de organização do Estado Nacional – após o rompimento do estatuto colonial – resultou num modelo unitarista, comandado verticalmente pelo Rio de Janeiro. Essa era uma resposta à formação colonial muito diversa no país, a qual produziu regionalismos por vezes transformados em demandas separatistas.

Dessa forma, a unidade territorial e a unidade política eram muito difíceis, pois não havia elementos de unidade – daí a necessidade, na visão da elite política da época, de impô-la de cima e pela força. Derrotadas as revoltas locais que colocavam em questão a unidade do Império e tinham forte conteúdo nativista a partir de 1840 – após uma mitigada e curta experiência federalista na Regência, nos anos 1830 – montou-se um Estado extremamente centralizado. Nesse momento, Bernardo Pereira de Vasconcelos afirmou “fui liberal, regresso ao conservadorismo”, já que era necessário um Estado unitário forte para que o país não se dividisse. Assim, se inicia

um processo de crescimento das desigualdades regionais dentro do país, o que marca a Federação brasileira no século XX e, conseqüentemente, a necessidade de um pacto especial de poder diante dessas heterogeneidades.

O caso brasileiro apresenta quatro principais heterogeneidades que explicam sua opção pelo federalismo. A primeira é físico territorial, uma vez que países muito grandes e diversos nos seus ecossistemas têm dificuldade de construir uma nação sem um pacto especial entre seus territórios. Os casos mais clássicos são o Canadá e a Rússia. A segunda, como apontado, é resultante dos regionalismos, ou seja, há a existência de culturas próprias locais e de sentimentos maiores ou menores de nativismo. Isso leva também em maior ou menor medida, à busca por algum grau de autonomia, traduzida em maior grau de autogoverno local.

A terceira heterogeneidade se refere à desigualdade socioeconômica regional ou macrorregional (SOUZA; CARVALHO, 1998). Esta situação começou a ganhar força a partir da Primeira República e teve seus contornos construídos do ponto de vista ideológico, na década de 1930, com particular força no que se refere ao Nordeste.

Medidas para combater estes problemas foram tomadas a partir daí e se consubstanciam, na década de 1950, na criação da SUDENE, que será sucedida posteriormente por outras formas de apoio às Regiões mais pobres. Hoje a heterogeneidade é tomada como um objetivo constitucional profundo na Constituição de 1988, isto é, uma das grandes tarefas da nação brasileira é combater as desigualdades regionais.

Nos últimos anos, a desigualdade econômica entre as Regiões foi reduzida, mas ainda há enormes disparidades regionais em relação ao acesso a serviços públicos e ao resultado dos indicadores sociais no Norte e no Nordeste.

Souza (2004) aponta que há heterogeneidades entre as cinco regiões do país, dentro de uma mesma região e de um mesmo estado. Segundo a autora, a desigualdade econômica entre eles produz mais desigualdade econômica, dado que o principal imposto municipal, o Imposto sobre Serviços (ISS), está ancorado na atividade econômica do município. Entre os municípios de até 20.000 habitantes, 74,8%

possuem apenas 7% dos seus recursos provenientes de receita própria (IBAM, 2001 apud SOUZA, 2004).

As maiores diferenças na distribuição da população ocorrem no Nordeste, onde o número de pequenas municipalidades com populações entre 10.000 e 20.000 habitantes é bastante alto vis-à-vis as demais regiões. Isso mostra os constrangimentos financeiros desse grupo de municípios que abrigam populações muito pobres, o que impede o aumento das receitas próprias locais. Ademais, a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico (SOUZA, 2004).

E a quarta heterogeneidade está relacionada à opção constitucional em 1988, de transformar todos os municípios em entes federativos plenos e fazer da descentralização da execução das políticas públicas uma das grandes metas da Constituição brasileira. Cabe frisar que essa opção constitucional é única do ponto de vista comparado, pois não há nenhuma Federação no mundo que tenha tornado todos os governos locais em entes federativos.

Por que esse tema tornou-se uma questão-chave para o federalismo brasileiro? Fundamentalmente por conta da enorme diversidade entre os municípios. São muito heterogêneos em termos de porte físico ou populacional e, a despeito disso, seguem basicamente a mesma legislação e detêm status jurídico igual. Soma-se a isso o fato de que a maioria dos governos municipais depende de transferências financeiras de outros níveis de governo, tornando-os menos autônomos do que diz a letra da lei. Além disso, a maior parte dos municípios tem baixa capacidade institucional de produzir políticas públicas.

A Constituição de 1988 e sua continuidade na legislação posterior, ademais, deixou clara a opção pela descentralização da execução dos serviços e ações públicas, principalmente na área social. Assim, embora os municípios sejam muito desiguais entre si (numa medida maior do que a desigualdade entre as Regiões), além da

maioria deles ter fragilidades financeiras e gerenciais, eles devem ser responsáveis por várias políticas públicas, como a educação no plano do Ensino Fundamental.

É preciso entender esse quadro federativo mais geral para que se discuta a possibilidade de um Sistema Nacional de Educação. Além disso, é fundamental compreender a trajetória do federalismo brasileiro, desde a publicação do Manifesto dos Pioneiros, para analisar a trajetória e os dilemas intergovernamentais na política educacional do país.

4. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação são compatíveis?

Além das ideias mais disseminadas relacionadas à defesa da escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito por Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e outros intelectuais na década de 1930, apresenta uma ideia de que seria possível haver uma política de Educação nacional forte com descentralização da sua execução. Mais tarde, ideia similar aparece na Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, na Emenda Constitucional nº 59.

A necessidade de fortalecimento da política nacional tem suas raízes no momento da construção do Manifesto, em que havia uma tendência centralizadora no país. Getúlio Vargas venceu em 1932 com o apoio de grupos extremamente diversos, desde comunistas aos integralistas, mas que concordavam com a ideia de que era preciso fortalecer o Governo Federal e centralizar as políticas no país e reduzir a descentralização que existira na Primeira República, a fim de enfraquecer as oligarquias estaduais e regionais. Na verdade, tratava-se de recuperar o sentido de nação, como modo de produzir um novo modelo de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O Estado Varguista produziu três principais efeitos positivos. O primeiro refere-se à institucionalização de diversos direitos sociais no país. O segundo, à criação de uma identidade nacional. E a terceira, à criação e ao fortalecimento de uma burocracia federal que não havia no Brasil, ainda que essa reforma administrativa não tenha alcançado os estados e os municípios. Estes continuaram frágeis e sem fortes

capacidades estatais para produzir políticas públicas. Pior: com o Estado Novo perderam a autonomia política mínima. Segundo Souza, “em 1937, os estados achavam-se relegados a pouco mais que divisões administrativas subordinadas aos interventores federais e a uma hierarquia de agências burocráticas” (SOUZA, 1976, p. 97). Vedados os canais tradicionais de representação e influência, as antigas e novas oligarquias foram absorvidas ou encurraladas nas interventorias, em órgãos subordinados ao Governo Federal, especificamente, ao Departamento de Administrativo do Serviço Público (DASP) (CODATO, 2008; SOUZA, 1976).

Na política educacional, o quadro anterior à Era Vargas era o seguinte: alguns estados tinham promovido reformas educacionais no início do século XX até a década de 1920, como São Paulo e Rio Grande do Sul, mas a maioria deles pouco avançou nessa área. A ideia do Manifesto dos Pioneiros era mudar essa realidade, tendo um impacto nacional maior na transformação da política educacional. Para tanto, defendeu o fortalecimento da política nacionalmente, mas, de certa maneira, ia contra o consenso estabelecido naquele momento ao defender a descentralização da sua execução. No entanto, o Manifesto só poderia ser um projeto factível se houvesse capacidades estatais nos governos subnacionais para produzir políticas públicas, o que não foi feito no período varguista, pois a reforma administrativa ficou restrita ao Governo Federal, que preferiu manter a dependência dos estados municípios a reformá-los efetivamente.

A retomada dessa ideia de reforma ampla da educação ocorreu com a Constituição Federal de 1988. No processo de redemocratização, na década 1980, estabeleceu-se um consenso de que democracia estava ligada à descentralização.¹⁰ Nesse momento, o papel dos estados foi rediscutido e os municípios emergiram como provedores das políticas públicas, inclusive na educação. Isso marca a Constituição Federal de 1988 e as mudanças ocorridas até anteriormente, como a Emenda Calmon.¹¹

No momento pós-constitucional, cerca de um terço das crianças e jovens em idade escolar que deveria estar no Ensino Fundamental não estava frequentando as escolas.

10 Arretche (1996) aponta no artigo “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas” que descentralização não promove necessariamente democratização e eficiência.

11 A Emenda foi aprovada em 1983 e obrigou a União aplicar 13% de suas receitas com impostos e transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino e a estados e municípios, 25% (BRASIL, 1983).

Ou seja, havia um enorme problema de acesso à educação no país. É verdade que esse fenômeno variava no país, na medida em que alguns estados assumiram mais fortemente a execução da política, como os estados do Sul e do Sudeste, tendo aí maior cobertura escolar, ao passo que, nos estados do Norte e do Nordeste, com maior predominância municipal (OLIVEIRA; SOUZA, 2010), havia, geralmente, baixo grau de universalização.

Com a Constituição Federal de 1988, houve a descentralização, a universalização e a determinação das responsabilidades dos entes federados na Educação. A União ficou responsável pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais e a redistribuição e suplementação aos estados e municípios. Aos municípios, a responsabilidade pelo Ensino Fundamental e Educação Infantil. E aos estados, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Além disso, “na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988, art. 211).

O modelo proposto pela Constituição nas políticas sociais articula autonomia e interdependência entre os entes. Todas procuraram encontrar alguma forma de articulação intergovernamental, em especial mediante Sistemas de Políticas Públicas, usando mecanismos de indução financeira, arenas de negociação intergovernamental e formas de repartição e colaboração nas competências (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Mas é importante notar que a única política que fala em regime de colaboração é a educação. A razão disso é a existência de uma duplicidade de redes de ensino estaduais e municipais no plano do Ensino Fundamental (CURY, 2008; ABRUCIO, 2010), algo que também ocorre, em menor medida (mas crescentemente), no Ensino Médio, nas escolas estaduais e federais – essas últimas concentradas no ensino técnico. O modelo colaborativo foi explicitado pela Constituição de 1988, mas ela não determinou de imediato nenhuma forma de favorecer essa colaboração, de modo que a descentralização centrífuga e desorganizada, convivendo com o conflito entre redes e entes federativos, foi muito forte nos primeiros anos pós-constitucionais. O maior efeito negativo que derivou dessa situação foi a inviabilização da universalização proposta pelos constituintes.

Dessa maneira, até 1995, a universalização não havia sido efetivada. A partir daí, houve, juntamente com outras áreas de políticas públicas, uma busca do reforço da coordenação intergovernamental, particularmente por meio da ação do Governo Federal, fato derivado da concentração de competências legislativas na União e do maior peso político, financeiro e administrativo que o Executivo federal tem em nosso sistema federativo (ABRUCIO, 2005). No plano da Educação, isso significou a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A LDB deu diretrizes gerais sobre a política, indicou a formulação de um Plano Nacional de Educação (PNE), posteriormente aprovado, preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios.

A aprovação do FUNDEF estabeleceu um modelo de coordenação financeira da descentralização na medida em que o dinheiro foi “atrás dos alunos”, ou seja, os recursos seriam distribuídos segundo as matrículas. Isso gerou uma redistribuição de recursos entre os estados e os municípios que induziram à municipalização – e também à universalização. Além disso, foi determinada uma suplementação da União, de modo que esse Fundo buscava diminuir a desigualdade intra e interestaduais.

Em relação à municipalização, o FUNDEF alcançou seu objetivo, juntamente com programas estaduais de incentivo à municipalização. Ele alterou profundamente a distribuição das matrículas entre as redes de ensino. Em 1995, o número dos alunos entre escolas municipais e estaduais eram similares. Já em 2000, 60% das matrículas estavam em escolas das redes municipais e 30% em escolas das redes estaduais e, em 2005, esses números aumentaram para 70% e 20% respectivamente. Houve um aumento também no segundo ciclo do Ensino Fundamental, mas em menor proporção. Em 1995, cerca de 70% dos alunos do segundo ciclo do Ensino Fundamental estavam em escolas estaduais e menos de 20% frequentavam as escolas municipais e, em 2010, 50% e 40%, respectivamente (PORTELA, 2012).

No que se refere à redistribuição dos recursos promovida pelo FUNDEF, Vazquez (2005) mostra que houve uma redução da desigualdade de gasto intraestadual, já que a desigualdade entre as redes estadual e municipal foi diminuída. No entanto, segundo o autor, não houve grande alteração na desigualdade de gasto interestadual, mesmo dentro de uma mesma região geográfica, o que resultou, principalmente, da pouca (ou quase nenhuma) complementação da União.

Ainda na década de 1990, outras mudanças fortaleceram a coordenação nacional na política, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Censo Escolar, a descentralização dos recursos dos programas federais da merenda escolar e do livro didático, a criação de programas que também descentralizavam recursos – o programa Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal – e a distribuição de maneira não clientelista das transferências federais.

No Governo Lula, o Executivo Federal também reforçou a coordenação federativa por meio de mudanças no planejamento da política, na orientação das transferências voluntárias a estados e municípios, na redistribuição de recursos provenientes de fundos e nos sistemas de informação e de avaliação.

Em relação ao planejamento da política e à orientação das transferências voluntárias a estados e municípios, foram elaborados o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Destes, o PAR é o mais importante na definição das relações intergovernamentais na educação. A partir do planejamento feito pelos estados e municípios e da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Governo Federal financia a implementação de programas federais, de organizações não governamentais e de fundações e institutos empresariais. Em relação aos sistemas de informação e de avaliação, houve a criação da Prova Brasil, da Provinha Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). No que se refere à redistribuição de recursos provenientes de fundos, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Com o FUNDEB, houve a ampliação da aplicação do Fundo para a educação básica e um limite de complementação da União de 10%.

A Lei nº 11.494 de 2007 que institui o FUNDEB ainda institui também uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com um representante do Ministério da Educação (MEC) e cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (BRASIL, 2007). Além da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, há um fórum de negociação sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, que é composto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), UNDIME, CONSED e MEC.

É importante apontar que também houve, no Governo Lula, um esforço de aumentar a universalização e descentralização da política com a aprovação da Emenda nº 59 em 2009. Ela ampliou a oferta da educação pelos governos municipais, prioritariamente, a partir dos quatro anos de idade (BRASIL, 2009). Por essa legislação, a Educação terá de caminhar para um Sistema Nacional, tal qual sonhado pelo Manifesto dos Pioneiros, embora ainda faltem algumas peças nesse processo.

Ainda é recente para analisar o Governo Dilma, no entanto, algumas mudanças tiveram um impacto grande nas relações intergovernamentais na política de educação, sendo elas: a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) e o lançamento do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em 2011. Diferentemente dos governos anteriores, foram feitos pactos estaduais para articular as ações entre os três níveis da Federação brasileira para a implementação do PNAIC. Por exemplo, em relação ao PNAIC, o município só pode aderir ao Programa se o respectivo estado também tiver aderido. O papel do Estado é o de coordenador do Programa e há um comitê com representação da sociedade civil, da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da UNDIME e do MEC para participar da coordenação estadual.

Estes foram passos importantes em direção a um Sistema Nacional de Educação, nos moldes do Manifesto dos Pioneiros: a execução da política por estados e municípios e o fortalecimento da política nacionalmente. Só que esse modelo, embora constitua um

avanço em nossa história, não preenche todos os requisitos do federalismo democrático brasileiro atual. Precisariamos, hoje, primeiramente de fóruns federativos, pois é preciso aumentar o processo deliberativo de negociação entre os entes (ABRUCIO, 2010, 2013). Tais arenas intergovernamentais são importantes para a construção de consensos federativos, acordos nacionais ou regionais, bem como para a coordenação do planejamento e da gestão da política. Atualmente, essa negociação é realizada de maneira informal e fragmentada com representantes da UNDIME e do CONSED.

Desse modo, por exemplo, se o MEC pretende implementar determinado Programa, ele conversa com a UNDIME e com o CONSED para verificar se o Programa terá aceitação dos estados e municípios ou mesmo para que essas organizações apoiem e divulguem o Programa, quando deveria haver também um processo institucionalizado, seguindo um padrão de federalismo mais interdependente e democrático.

Além disso, para alcançar e, ao mesmo tempo, ir além dos objetivos do Manifesto dos Pioneiros, é preciso, do ponto de vista federativo, aumentar a capacidade institucional dos estados e, principalmente, dos municípios. É um aspecto que não deve ser só um componente da ação da União, mas também dos governos estaduais, uma vez que não será possível, de Brasília, coordenar e induzir todo o processo de construção de capacidades institucionais. Tal processo deve ocorrer concomitantemente à democratização das relações intergovernamentais e à maior responsabilização dos entes.

Nesse sentido, o papel dos estados como coordenadores do processo, negligenciado no Manifesto dos Pioneiros, deve ser ressaltado. Cabe frisar que o regime de colaboração entre estados e municípios é extremamente diverso pelo país afora. Há lugares em que há ações da política educacional mais entrelaçada entre esses entes, em outros, há pouco diálogo entre eles e, em poucas Secretarias Estaduais de Educação, há órgãos específicos para o relacionamento com os municípios.

Apesar disso, todos os governos estaduais recebem, no Ensino Médio e, especialmente, no segundo ciclo do Ensino Fundamental, os alunos formados pelas redes municipais de ensino. Uma definição uniforme do regime de colaboração no país seria inviável, devido à grande desigualdade socioeconômica, institucional e de resultados

educacionais. No entanto, se não houver colaboração entre estados e municípios, será mais difícil a melhoria no acesso e na qualidade da educação e a redução dessas assimetrias.

O grande desafio federativo da política educacional é fortalecer as capacidades institucionais dos municípios, em especial no que se refere à execução de suas ações. Mas também é necessário, de baixo para cima, criar incentivos e garantir direitos federativos para que os governos locais cooperem e atuem conjuntamente com os estados. É interessante notar que, na maior parte dos municípios, as Secretarias Municipais de Educação se relacionam mais com o MEC do que com as Secretarias Estaduais de Educação.

Uma novidade fundamental no cenário federativo brasileiro é o associativismo territorial, envolvendo alianças e parcerias horizontais entre os governos locais (ABRUCIO; RAMOS, 2012). Por meio desse mecanismo, as Secretarias Municipais de Educação poderiam atuar de forma consorciada e regionalmente, por meio de Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou consórcios públicos. Isso seria extremamente importante diante da falta de uma burocracia consolidada na maioria das Secretarias Municipais de Educação, e para atuar em casos específicos, como na compra da merenda escolar de maneira regionalizada.

O fato é que é preciso apoiar ações cooperativas entre os três níveis, nos planos vertical e horizontal. Eis aqui um aspecto que ultrapassa o modelo projetado em 1932 pelo Manifesto dos Pioneiros.

Em resumo, é preciso superar os três fatores – ausência de fóruns federativos, baixa cooperação entre estados e municípios e destes entre si, além das fragilidades em termos de capacidade institucional dos governos subnacionais – que enfraquecem a política educacional, contemplando a agenda do Sistema Nacional que estava no Manifesto dos Pioneiros e indo além dele, por meio de um modelo federativo mais entrelaçado, cooperativo e democrático.

5. Considerações finais

A Federação brasileira é caracterizada por heterogeneidades distintas das heterogeneidades comuns em outras Federações, como as religiosas e linguísticas. No caso brasileiro, as heterogeneidades territoriais, regionais, socioeconômicas e institucionais determinaram a adoção do federalismo no país. As heterogeneidades socioeconômicas e institucionais influenciam fortemente os resultados das políticas públicas, dado que, a partir da Constituição Federal de 1988, estados e municípios são responsáveis pela execução de grande parte das políticas, inclusive (e mais fortemente do que em outras áreas) na Educação.

Em função da trajetória da política educacional no país, verifica-se uma enorme heterogeneidade de acesso e de qualidade da política e das capacidades institucionais das Secretarias Municipais; em menor medida, Estaduais de Educação. Historicamente, estados e municípios implementaram a política, caracterizada por uma grande diversidade na divisão das matrículas entre eles ao longo do país. Além disso, havia pouca coordenação nacional dessa execução descentralizada, mesmo nos períodos mais centralizados, como no Governo Vargas.

A partir de 1995 e de forma mais ampla na última década, a coordenação nacional foi fortalecida a partir de instrumentos de redistribuição de recursos, diretrizes e regulamentação nacional, sistemas de informação e avaliação nacional. Apesar disso, para realizar e ir além do Manifesto dos Pioneiros, a existência de fóruns federativos, o fortalecimento da cooperação da capacidade institucional dos governos subnacionais e o aumento da cooperação/colaboração são essenciais. Cabe reforçar que a adoção desses mecanismos visa atacar problemas fundamentais da política educacional, como a construção de padrões curriculares nacionais ou a carreira do professor. Para resolver tais questões, o federalismo é uma peça-chave, como já havia antevisto, de forma impressionante, o Manifesto dos Pioneiros. Lograr e ultrapassar seus objetivos, com as devidas atualizações históricas, é a maior homenagem que podemos fazer a este documento visionário.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 271-286.

ABRUCIO, F. L. Federalismo e educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. In: CRUZ, P.; BARBOSA, H. (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205-220.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, v.1. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-71.

ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Moderna e Fundação Santillana, 2012. p. 151.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-46, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). 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] República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional, Brasília, DF, 5 dez. 1983.

BRASIL. Lei nº 11.494, 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7. Retificação em 22 jun. 2007. Seção 1, p. 1.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Unesp, 2012. p. 93-120.

BURGESS, M. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006.

CODATO, A. *Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. 2008. 440f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 29, n. 105, p. 1.187-1.209, set./dez. 2008.

ELAZAR, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1991.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361-386.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-38.

PORTELA, A. *Mapa da descentralização educacional no Brasil*. São Paulo: Todos Pela Educação, FGV, 2012. (mimeo)

SOUZA, M. C. de. *Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1946*. São Paulo: Alfa-ômega, 1976.

SOUZA, C; CARVALHO, I. M. M. de. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004, p. 27-41.

SOUZA, C; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdade. *Lua Nova*. São Paulo, n. 48, 1999.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, jun. 2005. p. 149-164.

CAPÍTULO 4

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:

A ATUALIZAÇÃO DO MANIFESTO DE 80 ANOS

*Carlos Augusto Abicalil*¹²

Aos 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (AZEVEDO et al., 1932), a grandiosidade dos fins da educação nacional põe em relevo ainda mais acentuado a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Em tempo de intensa mobilização pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE), pela valorização profissional e pela prioridade efetiva em investimentos públicos adicionais para a promoção da qualidade socialmente referenciada, a releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade para costurar o tecido sobre o qual se bordará ou não a antecipação do futuro desejável.

É fecunda a atualidade da Conferência “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação” como parte da comemoração (a memória comum) em reconhecimento a essa densa proposição histórica situada ainda hoje entre os mais relevantes desafios da educação nacional. A complexidade temática intrínseca, a organização federativa da República e seus objetivos, os princípios e as finalidades da política pública, 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 então não é linear (CURY, 2009). Intrinsecamente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento resultante de cada período, raramente se encontrou com condições institucionais tão promissoras quanto na 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

12 Mestre em Educação e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília.

(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.

80 anos: vigor e vigência

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) constituiu uma nova oportunidade de avaliação e de formulação das políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e a complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual. Movimento social, gestores públicos, estudantes, profissionais, representantes dos poderes da República, formuladores da crítica acadêmica e científica, foram convocados à discussão da educação brasileira em torno do tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”.

Estivemos, portanto, diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão que teve a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que respondesse aos objetivos e finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988. Não será demasiado lembrar que há uma riqueza vocabular e proximidade etimológica muito expressiva em torno do verbo conferir: inferir, interferir, aferir, auferir, diferir, deferir, preferir, proferir, referir. A Conferência constituiu-se, assim, como um fato social e político que aglutinou, catalisou, amalgamou a realização de todas essas expressões da sensibilidade humana motivada pelo mesmo fenômeno: a educação escolar brasileira.

Genuíno Bordignon, ao tratar as bases da organização da educação brasileira, propôs o desvelamento de sua lógica histórica a partir de algumas questões:

Por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, como já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco pegam entre nós? Por que o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda? (BORDIGNON, 2009).

Apontando uma janela compreensiva, acrescentou: “herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas” (BORDIGNON, 2009).

O Documento Referência da própria CONAE 2010 apontava cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, a saber:

a) promover a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação;

b) manter constante debate nacional, orientando a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica e superior, por meio da definição de referências a concepções fundamentais em um projeto Estado responsável pela educação nacional, promovendo a mobilização dos diferentes segmentos sociais e visando a consolidação de uma educação efetivamente democrática.

c) garantir que os acordos e consensos produzidos na CONAE redundem em políticas públicas de educação que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar o panorama educacional no Brasil;

d) propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino promovam: o direito dos alunos à formação integral com qualidade; o reconhecimento e a valorização à diversidade; a definição de parâmetros e

diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração de forma articulada, em todo o país; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação.

e) indicar, para o conjunto das políticas educacionais implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica e superior, bem como da democratização de sua gestão (CONAE, 2010, p. 6-7).

A nova oportunidade realizada pela CONAE não foi a única, nem a primeira e não será a última. Entretanto, não terá cumprido sua tarefa se for apenas a mais recente; se não cumprir a ousadia inovadora!

Entre os seus resultados mais recentes, estão a evolução da Comissão Organizadora da própria CONAE elevada à condição de Fórum Nacional de Educação, instituído pela Portaria nº 1.407 de 17 de dezembro de 2010 e o Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, que fixa as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação para o período de 2011 a 2020 (hoje, sob a Lei da Câmara dos Deputados, PLC nº 103/2012, no Senado Federal) e a recente convocação da CONAE 2014, cujas primeiras ações municipais e intermunicipais se concretizam nesse primeiro semestre de 2013.

O Fórum de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as Conferências Nacionais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já tem tarefas imediatas com o início deste ano legislativo.

Por outro lado, o debate em torno do PNE, terá matizes importantes originadas na própria CONAE e nas exigências de novos ordenamentos jurídicos-constitucionais, especialmente derivados da Emenda Constitucional nº 59/2009. A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do Sistema Nacional de Educação ganhou estatua 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.

Ausências e experiências balizam o campo de conflito

Se um pressuposto inicial deste tema é o da ausência, por um lado, é o da experiência histórica, por outro. Daí o desafio. O imperativo da construção se coloca sobre uma complexa realidade de relações no interior de cada um dos termos e entre eles: educação/Estado/sociedade. Qualquer abordagem, portanto, não será completa e nem definitiva. Não pode, entretanto, deixar de lançar sondas sobre o solo, perscrutar fundamentos, desenhar o projeto, selecionar materiais, colocar a mão à obra.

Assim, uma definição exigida ao propor a organização de um Sistema Nacional de Educação é o conceito da educação que validamos.

O conceito de educação construído coletivamente ao longo destes anos, desde o Manifesto dos Pioneiros, encontrou expressão recente no Programa de Governo do Presidente Lula apresentado ao povo brasileiro em 2006 (COLIGAÇÃO, 2006). Afirma: "A educação é um direito de todos, que deve ser assegurado ao longo da vida". Uma educação que visa a emancipação da sociedade brasileira e a promoção contínua da justiça, da igualdade e da liberdade.

[...] garantir esse direito é hoje o mais importante desafio estratégico do país. A educação é uma das condições para o desenvolvimento sustentável, a distribuição de riquezas e a soberania da nação e se constitui a um só tempo, em meio e objetivo do desenvolvimento e diminuição das desigualdades. A educação, sozinha, não pode promover a transformação

necessária. Sem ela, essa transformação será impossível (COLIGAÇÃO, 2006, p. 64).

Esta primeira assertiva traz a noção de movimento, de processo histórico, de conflito. Assim, divergindo das concepções do neoliberalismo recente, não se trata da medida de um produto, de uma mercadoria.

[...] Sem dúvida, esta concepção implica que a escola, sempre influenciada pelas dinâmicas e relações sociais, seja um espaço de investigação e pólo de construção e organização da cultura, que interaja e valorize as várias experiências sociais e culturais de seus alunos e comunidades (COLIGAÇÃO, 2006, p. 64).

Também a consideração dos fundamentos e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (segundo os artigos 1º e 3º da Constituição de 1988) coloca em inevitável confronto a proclamação do direito e sua atualização em política pública.

[...] Segundo essa visão, o acesso às condições de produção do conhecimento, em todos os campos, é um direito sem o qual não poderá haver diminuição das desigualdades, superação da exclusão e produção de conhecimento. A produção e a apropriação de conhecimento é condição insubstituível do desenvolvimento econômico e social e o compromisso em garanti-la implica que o debate sobre as políticas educacionais levado a efeito no país é uma das condições para a democratização desse direito (BRASIL, 1988).

Não é demais lembrar as superações necessárias para chegarmos até aqui, em um exigente processo político-formativo que amadurece o desenvolvimento dessa concepção e que pressupõe mudanças estruturais no desenvolvimento da educação nacional. Para além da conquista histórica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB¹³) nascido do movimento social, há um conjunto de iniciativas voltadas à valorização e interação entre os níveis e modalidades do ensino, com políticas nacionais nitidamente dirigidas pela garantia da qualidade social, pela universalização do acesso e pela democratização da gestão pública.

¹³ Criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Nesse contexto, as 39 ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2008), vistas inicialmente como concorrentes ao Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001) apontaram para a definição de estratégias de ação e programas que visavam o cumprimento das diretrizes e metas exigíveis na década. Com esse viés, pode-se observar um novo compromisso de tornar a educação uma prioridade do governo e da sociedade, aperfeiçoando a relação federativa e colocando a política educacional em outro patamar de envolvimento social.

A convocação da Conferência Nacional de Educação Básica, longe de representar o fechamento desse processo, alargou as perspectivas de arejar as ações do estado brasileiro, galvanizar a mobilização social e constituir as novas instâncias de formulação, planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de educação doravante. Sua perspectiva, portanto, foi a de superação da ação política de um governo para alcançar a consolidação da ação política de estado.

Seu desdobramento na CONAE, entre 2009 e 2010, ampliou o horizonte deste mesmo compromisso, mantendo seu nexo fundamental com a afirmação da educação como direito universal, como dever do estado e como compromisso da sociedade.

A CONAE tornou-se, assim, um espaço privilegiado para que se pudesse avaliar e articular as definições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁴, do PNE e do próprio PDE, propondo-se alterações e mudanças nesses instrumentos de política pública.

Entre as mudanças necessárias, está a realização plena de um regime de cooperação entre as diversas instâncias da gestão educacional. A regulação da cooperação federativa e das formas de colaboração específicas entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional de Educação, torna-se indispensável.

A publicação do Ministério da Educação (MEC), mesmo que posterior ao lançamento das ações, "O PDE: razões, princípios e programas" (BRASIL, 2008) é um valioso

14 Estabelecidas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

instrumento para a compreensão do alcance do desafio invocado pela CONAE. Afirma o documento:

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: I) visão sistêmica da educação; II) territorialidade; III) desenvolvimento; IV) regime de colaboração; V) responsabilização e VI) mobilização social que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace entre educação, território, e desenvolvimento, por um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. [...] ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional e nacional (CONAE, 2010, p. 11).

Entre as novas ferramentas de cooperação federativa, chamam atenção a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade¹⁵ e o recente Comitê de Gestão Estratégica do Plano de Ações Articuladas¹⁶ nos municípios e nos estados para efeito das transferências voluntárias de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essas ferramentas servem à disciplina das transferências de recursos da União para o financiamento da educação básica no Distrito Federal, nos estados e nos municípios. Obrigatórios, no caso do FUNDEB e voluntários, no caso do FNDE.

Igualmente, pode-se registrar o fortalecimento institucional das organizações representativas destas instâncias: pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (CONSED) e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), no âmbito do Poder Executivo, assim como pelo Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e pela União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), no âmbito dos colegiados normativos respectivos, responsáveis pelo credenciamento de instituições educacionais, autorização e reconhecimento de cursos, formulação de normas complementares ao funcionamento das instituições e pela fiscalização e controle dos serviços prestados, em alguns casos.

¹⁵ Instituída pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

¹⁶ Instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.

Por outro lado, à CONAE coube, também, responder à demanda estrutural reclamada no V Congresso Nacional de Educação (CONED) (CONED, 2004). Assim como os demais CONEDs, sua configuração como movimento social de alta representatividade, consistente, diverso, plural, legítimo assim se pronunciou, no Manifesto:

O Sistema Nacional de Educação articulado e o Fórum Nacional de Educação deliberativo ainda não foram constituídos, como também não foram reformuladas a composição e as atribuições do Conselho Nacional de Educação (CONED, 2004).

O mesmo Manifesto expressa a concepção de gestão democrática da educação assimilada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), avançando no desenho das instâncias públicas derivadas desta concepção. Tais formulações vêm se aprofundando desde as mobilizações pró Constituinte, depois, na LDB, no PNE e não foi diferente, no contexto da CONAE. Estes marcos orientaram governos democráticos e populares, influenciaram mudanças na legislação; influíram em políticas públicas de educação nos municípios e nos estados; transformaram-se em projetos de leis e leis, diretrizes e normas nos diferentes níveis; alimentaram e deram protagonismo político às mobilizações populares de elevada representatividade.

Para o V CONED, a gestão democrática da educação brasileira deve ter como preceito básico a radicalização da democracia, que se traduz no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização do poder, no direito à representação e organização diante do poder, na eleição direta de dirigentes, na socialização dos conhecimentos e das decisões colegiadas e, muito especialmente, na construção de uma atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada. Assim, o processo de construção da gestão democrática da educação pressupõe autonomia, representatividade social e formação para a cidadania.

A concepção de gestão democrática defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública está fundamentada na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade social, garantir estrutura material que viabilize um atendimento educacional de boa qualidade, criar um ambiente de trabalho coletivo com vistas à superação de um sistema educacional fragmentado, seletivo e excludente.

Para viabilizar essa concepção de gestão democrática, o V CONED reafirma que devem ser constituídos órgãos colegiados, com ampla participação de setores organizados da sociedade civil e dos governos, em cada uma das esferas administrativas - o Fórum Nacional de Educação e os Fóruns Estaduais e Municipais de Educação; o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. No nível institucional, os Conselhos Escolares e os Conselhos Universitários ou Diretores, que também devem ser constituídos com representação paritária dos vários segmentos das comunidades escolares. Cada um desses colegiados tem atribuições específicas, de natureza deliberativa, envolvendo elaboração, acompanhamento, avaliação e reorientação de políticas educacionais. Deve ser considerada, também, a necessária articulação de tais conselhos com os conselhos sociais de controle de políticas, como os Conselhos Tutelares, os Conselhos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Desenvolvimento Sustentável, entre outros (CONED, 2004).

Essas inspirações destacadas e tantas outras nos impõem o exercício de – conhecendo as condições do solo – alguns fundamentos essenciais: observar os materiais disponíveis, observar as vertentes e avançar no projeto. Nesse percurso, vamos nos valer de uma importante contribuição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), nas palavras do prof. Dr. Jamil Cury (1993), ainda em 1992, entre a nova Constituição Federal e a LDB.

[...] Embora a Constituição não escreva em seu texto a expressão Sistema Nacional de Educação, já vimos que ele pode ser facilmente inferido, sobretudo do lugar e do modo onde se assinala a competência privativa da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

[...] Face ao projeto original, as emendas acolhidas ampliam a extensão da descentralização. Isto pode representar, na ausência de quadros preparados, competentes e críticos, uma improvisação que poderá redundar em duplicação de meios e mesmo em uma visão menos ampla das mudanças que se processam em âmbito científico-pedagógico (CURY, 1993).

Esses comentários escritos em 1992, referem-se ao substitutivo do projeto de LDB do relator Jorge Hagge, apreciado na Sala da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 28 de junho de 1990. Muitos desses dispositivos não prosperaram nas etapas seguintes de tramitação da LDB. Mesmo assim, é conveniente que se faça sua memória, base de diagnóstico para a conclusão a que o Prof. Jamil Cury chegava naquele momento:

As implicações de um sistema nacional de educação parecem ser maiores com o sistema de ensino dos municípios.

Ainda que possa restar uma controvérsia jurídica sobre o município como unidade mais administrativa que político-administrativa ou vice-versa, é imprescindível lembrar a realidade multifacetada dos municípios, a sua experiência histórica e sua inserção na questão federativa.

Há uma tendência claramente definida pela descentralização. Mas não se pode esquecer que, hoje, a ideia de descentralização se reforçou e se potencializou com a ideia de mercado e de estado-mínimo.

Esta vertente, mesmo em países desenvolvidos, vem sendo questionada porque, ao deixar sua função social ao sabor do mercado, a ideia de interesse coletivo ou de bem público é também minimizada.

[...] Por outro lado, não se pode deixar de apontar as experiências inovadoras que municípios, de grande e médio portes, conduzidos por prefeitos mais compromissados com a função pública do poder, vêm trazendo à nossa consideração.

Muitas dessas iniciativas são reveladoras da importância do regime de colaboração que deve presidir o caráter federativo da educação nacional. Por isso mesmo, tomadas de decisão precipitadas podem conduzir a uma verdadeira fragmentação do sistema e pulverização de esforços. Finalmente, a ideia de sistema conta com a de sujeito interessado na realização de finalidades comuns.

Embora a sociedade capitalista não possa fugir à contradição entre um regime privado de economia e um regime político que pode incorporar a maioria como sujeito de decisões, o direito à educação foi sendo incorporado como um direito de todos. Neste sentido, sua realização universal só pode se efetivar se os sujeitos nele interessados cobrarem do estado o exercício concreto de sua face pública (CURY, 1993).

Por isso, o Documento Referência da CONAE 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 (CONAE, 2010, p. 10-11).

O prof. Dr. Dermeval Saviani chama-nos a atenção:

é preciso ter presente que o sistema não é um dado natural, mas é, sempre, um produto da criação humana. [...] é possível ao homem sistematizar porque ele é capaz de assumir perante

a realidade uma postura tematizadamente consciente. Portanto a condição da possibilidade da atividade sistematizadora é a consciência refletida. É ela que permite o agir sistematizado, cujas características básicas podem assim ser enunciadas:

- a) Tomar consciência da situação;*
- b) Captar os problemas;*
- c) Refletir sobre eles;*
- d) Formulá-los em termos de objetivos realizáveis;*
- e) Organizar meios para atingir os objetivos propostos;*
- f) Intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos;*
- g) Manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão (SAVIANI, 2011a).*

Com a mesma lucidez, a contribuição de Saviani para o debate norteador da CONAE lista os principais obstáculos para a tarefa de construir o Sistema Nacional de Educação, entre as quais o financiamento da educação pública ganha grande destaque. A atual pauta política nesse assunto tem como horizonte a complexa reforma tributária, a disputa dos recursos futuros oriundos da principal nova fonte de riqueza nacional (na camada pré-sal do mar territorial brasileiro), o fim da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre os impostos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como a imunidade tributária constitucional para as instituições privadas sem fins lucrativos. A necessidade de alcançar outro patamar de investimento para recuperar o atraso educacional aponta obrigatoriamente para ampliação progressiva, continuada e consistente de recursos públicos nos dois níveis da educação nacional. O CONED apontava 10% do produto interno bruto por uma década. O PNE vigente apontava 7% antes do veto presidencial em 2001. De qualquer modo, ambas as previsões muito superiores a cerca de 5% atuais.¹⁷

¹⁷ A última Nota Técnica subsidiária ao PLC 103/2012 informa que seriam 6,1% do PIB em 2011.

As proposições em ativo político

Estas inspirações destacadas, entre tantas outras, nos deixam em condições de observar as vertentes presentes e avançar na construção a que somos desafiados pela CONAE. A recuperação conceitual que ensaiamos neste texto permite afirmar que há proposições que se apresentam, agora, como um ativo político importante.

Assim, pode-se reiterar que:

- a) a expressão Sistema Nacional de Educação, agora escrita na constituição, pode ser concretizada a partir da prerrogativa exclusiva da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional sem significar sua redução à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e suas sucessivas e constantes alterações;
- b) necessariamente, neste sistema deve haver totalidade para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa;
- c) a unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos;
- d) a clara divisão de competências entre os diferentes níveis do sistema nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas;¹⁸
- e) a regulação e o controle da oferta privada de ensino é prerrogativa irrenunciável em se tratando da observância de um direito público;
- f) o princípio da gestão democrática deve ser praticado em todas as instâncias do sistema;
- g) dada a organização federativa do Brasil, é indispensável considerar a relevância do acúmulo de experiências inovadoras e emancipatórias geradas no âmbito de estados e municípios, cujas gestões político-administrativas expressaram elevado compromisso com sua função pública.

¹⁸ É imprescindível a observância das disposições dos artigos 74 a 76 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Embora boa parte das considerações listadas aqui não fora incorporada à LDB, sancionada em 1996, ocorreram inúmeras tentativas posteriores em resgatá-las e atualizá-las, muitas das quais de autoria inspirada nas demandas das entidades nacionais constitutivas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. O fato da LDB já computar uma centena de alterações nestes 17 anos não é produto do acaso. Para quem tiver a oportunidade de aprofundá-las, vale a pena reler a publicação “LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam”, organizada por Iria Brzezinski (1997). Tanto em propostas de alteração da LDB, de iniciativas legislativas autônomas, de emendas constitucionais, quanto do próprio PNE, do FUNDEB, do Conselho Nacional de Educação (CNE), das Diretrizes Nacionais de Carreira ou do Piso Salarial Profissional Nacional (ABICALIL, 2007), da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação, das chamadas Ações Afirmativas, da expansão dos programas de educação infantil, da educação de jovens e adultos, de educação do campo, da educação de pessoas com deficiência, da educação indígena, da educação quilombola, da educação de populações itinerantes, da educação técnica e profissional. Superando os anos de resistência entramos no tempo de mudança com as forças em disputa noutra patamar. A oportunidade da CONAE agiliza essa batalha contra o tempo.

A articulação de um sistema nacional

A tarefa de uma administração de âmbito federal não pode se reduzir a uma proposta de gestão restrita à própria rede. Ao estado cabe a gestão de sua rede, é claro. Porém, o horizonte de atuação da União é sobre todo o sistema. A gestão democrática como princípio constitucional da educação é elemento constitutivo de todo o sistema – em todos os níveis, nas redes públicas a ele vinculadas, na rede privada em atividade. Uma proposta avançada, portanto, estrutura a gestão democrática em todo o sistema, nos seus órgãos, em cada nível.

Neste sentido, não basta configurar um desenho de participação no nível da escola somente. Este é um nível essencial. Centro da atividade educativa. Porém, não

suficiente para contemplar outros princípios constitucionais como o da qualidade, da universalidade, da pluralidade de concepções, do controle público da oferta. Mais ainda, se tivermos em conta a contemporaneidade da formulação de Planos Estaduais e Municipais de Educação que devem fundar-se nestes princípios de maneira articulada, não pulverizada. Na tradição histórica brasileira, este papel tem sido primordialmente do âmbito estadual na construção de seus sistemas de ensino.

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 desperdiçada. Por aí deveriam passar a criação de instâncias integradoras destas 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.

A proposta de sistema nacional de educação, com relações democráticas e de Planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos, deve transformar-se em Projetos de Lei (municipal, estadual e federal) de iniciativa do Poder Executivo, com status de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os Artigos 23, 206, 211 e 214 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 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 Constituição Federal de 1988,*
- *com divisão de competências e responsabilidades,*
- *com diversidade de campos administrativos,*
- *com diversidade de níveis da educação escolar,*
- *com assinalação de recursos vinculados (CURY, 2009).*

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 desta 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 da merenda escolar, a sublocação de prédios e de equipamentos, as concessões de espaços para atividades de empresa privada e controlar a exploração econômica das cantinas e das atividades de reprografia e multimeios didáticos etc.

O financiamento com recursos públicos diretamente voltados para a manutenção de prédios, instalações e equipamentos, deve ser também objeto de regulamentação a partir da definição de um custo-qualidade por aluno, por tipo de escola, por nível, por etapa, por modalidade, por turnos de funcionamento, por localização e tempo de uso. A periodicidade dos repasses e os critérios de prestação de contas devem ser rigorosos

e de fácil compreensão, extensivos a todos os níveis da administração – da instituição de ensino, de cada uma das redes, no município, nas instâncias intermediárias, em todos os órgãos do sistema. Para que tais procedimentos sejam cumpridos faz-se imperativa a devida qualificação profissional por parte do Poder Público.

O sistema

é uma realidade educacional complexa e, muitas vezes, ao extremo diversificada, que adquire unidade, coerência e sentido na medida em que trabalha pelas normas traçadas pela autoridade competente, se deixa conduzir em direção aos fins que esse país julgar dever atingir pela educação (RAMOS, 1999).

O “conjunto de elementos materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado” (ARELARO, 1999).

As análises internacionais podem trazer referenciais importantes para nossa síntese (INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO, 1999). A vontade estatal de promover a educação tem sido um fator de identidade nacional. Em muitos lugares, a maneira mais eficaz de vencer obstáculos e desigualdades foi a centralização. Em outros casos, comunidades locais regionais, por razões ideológicas, culturais ou políticas, disputaram com o poder central a conformação de sistemas locais. De todo modo, o desenho dos sistemas tem seguido o mesmo modelo da composição do estado (federal, unitário, de comunidades autônomas etc.). Os aspectos mais fundamentais devem estar presentes, a saber:

1. A gestão democrática do sistema, envolvendo as diversas forças sociais implicadas no processo, em todos os níveis, com regras estáveis para composição das instâncias de decisão, de avaliação e de planejamento;
2. A promoção de igualdade e a promoção da justiça social supõem a conjunção de diversos fatores, entre os quais:
 - 2.1. as orientações estratégicas e a regulamentação;
 - 2.2. os programas, registros, certificações e métodos de reconhecimento e autorização;

2.3. os critérios de financiamento;

2.4. o estatuto de contratação do trabalho e de desenvolvimento profissional, bem como as normas de gestão;

3. Assegurar a qualidade e a eficácia do processo, com investimentos pesados e com um trabalho de fortalecimento das relações voltadas à consolidação da nação e para além das fronteiras nacionais, a partir de uma matriz de desenvolvimento humano;

4. Gerar condições para que as escolas e as equipes de trabalho possam assumir suas responsabilidades correspondentes à resposta às expectativas comuns, aos planos pedagógicos, às famílias e aos estudantes, ao entorno econômico e cultural. Portanto, com uma forte marca de abertura à prática e à exigência de cidadania;

5. Articular o nível local, regional, nacional e, inclusive, supranacional (importante na formação dos blocos contemporâneos e nas relações internacionais, em geral), fortalecendo o caráter público do sistema.

O próprio texto constitucional abre as condições para amadurecer a proposição de um sistema nacional articulado. O mais abrangente está relacionado às competências comuns e da cooperação entre os entes federados.

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; [...]

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...]

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 (BRASIL, 1988).

A fórmula de lei complementar exigida deve ter por referência os princípios e objetivos da educação nacional, conforme o artigo 206 da mesma Constituição. Dada a origem fortemente descentralizada da oferta da educação pública brasileira e a chamada coexistência entre redes públicas e a rede privada, é importante resgatar elementos da carta magna que balizam o pacto federativo e sintetizam a possibilidade de convivência humana na frágil nação brasileira (BORDIGNON, 2009). As competências prioritárias de cada esfera administrativa, entretanto, são relacionadas no artigo 211 da Constituição Federal. A previsão do Plano Nacional de Educação expressamente menciona a articulação e a integração de ações.¹⁹

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a descentralização da oferta da educação obrigatória não é novidade. Essa descentralização é herança colonial, confirmada no império e em todas as normas de educação escolar desde então. Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A esta característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou a sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo. O poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente (ABICALIL, 1999).

Por esta razão mesmo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), 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, à superação de desigualdades, à 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).

19 Conforme o artigo 214 da mesma Constituição Federal.

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 destes marcos, enfrentamos, tanto os obstáculos como as brechas para a construção do Sistema Nacional de Educação.

Por esta razão é oportuna a recuperação daquele ativo de proposições legislativas para servir de atualização crítica e de superação histórica na direção do que as resoluções da CONAE pretendem consolidar. Este ativo está fortemente vinculado às propostas assumidas pelo FNDEP e poderia ser representado, incipientemente, nas disposições aqui sugeridas.

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 Constituição Federal, 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 manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançou uma dimensão muito mais intensa derivada da nova extensão da obrigatoriedade a toda a educação básica, à inclusão da União como ente federativo co-responsável pela educação obrigatória, pela instituição do Plano Nacional de Educação, de duração decenal como eixo articulador do Sistema Nacional de Educação e da fixação de meta percentual do produto interno bruto (PIB) de investimento público em educação.

Mãos à obra

Esta fase, de intensa articulação, tem tarefas imediatas para qualificar a nova oportunidade. No cenário mais próximo, é preciso ter em conta que existem projetos de lei em tramitação com forte incidência sobre a organização de sistemas de ensino e cooperação federativa. Notadamente, chamam a atenção os Projetos de Lei nº 7.666/2006 e nº 1.680/2007. Além de enfrentarem a difícil tarefa de regulamentação em lei federal, estão muito distantes de considerar a concepção de educação validada pela CONAE a partir do seu lastro no movimento social.

O próximo período será muito exigente para esta 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, seja na forma do novo PNE, seja 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 neste 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)²⁰ 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

20 Em consonância com as disposições constitucionais dos artigos 21, IX; 22, XXIV § único; 25 §3º; 37 § 8º; e 43.

exercício dos poderes nos seus mais diversos níveis, sem abdicar da iniciativa pública como sua ordenadora.

Neste contexto, diversas estratégias apontadas para o debate do 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.

Noutra frente imprescindível, o Fórum Nacional de Educação, as organizações da sociedade civil, com sua diversidade, pluralidade e conflitividade próprias, permeabilizarão o PLC nº 103/2012 sujeito à apreciação e deliberação do Congresso Nacional. Mais adequado seria que a mobilização alcançasse logo o âmbito estadual e municipal de sorte a promover o caldo de mobilização conveniente ao seu caráter nacional. Essa edição da CONAE 2014 poderia ser um fator determinante para tanto.

Há quinze anos, Jamil Cury advertia, no texto já citado:

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 polos 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 (CURY, 1993).

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.

Há outros sinais vigorosos

Ademais, a vitória substantiva, no Supremo Tribunal Federal (STF), em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica, é passo seguro para fazer frente aos contornos da cláusula pétrea da autonomia federativa, visto as exigências de normatização nacional vinculante em torno dos objetivos da República, dos princípios da educação nacional, das ações distintivas de ação setorial prioritária e de seus efeitos em cada ente federativo. Reforça o espaço para a conformação de Diretrizes Nacionais de Carreira para os Profissionais da Educação Básica Pública, no uso das prerrogativas do artigo 23 §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Constituição Federal de 1988.

Ainda, o pronunciamento da Corte Constitucional é peça importante para o delineamento das relações jurídico-políticas contemporâneas que fazem parte daquele tecido conceitual sobre o qual se bordará o SNE (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008).

Entranhado no federalismo de cooperação entre os entes federados (ARAÚJO, 2010), o SNE situa-se num estágio de conformação a partir do PNE, em debate no Congresso Nacional, ao mesmo tempo que se expandem o direito público subjetivo

e a obrigatoriedade na educação básica.²¹ Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional nº 59, de 2009:

Art. 211 §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 (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Essa consideração inicial não é desprovida de significação importante para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação – em lei complementar específica – da cooperação federativa prevista no art. 23 da Constituição Federal.

Há quem trate como mera minudência nominalista ou apego à tradição legalista, porém mesmo quem sustenta a tese de que o SNE está dado a partir da concepção de princípios e ordenamentos constitucionais e de diretrizes e bases da educação nacional em lei sugere uma repartição das tarefas operacionais (por exemplo: transporte, alimentação escolar e manutenção de prédios como competências municipais; contratação de profissionais da educação básica como competência dos estados; e formação inicial e continuada realizada pela colaboração entre os estados e a União) e aposta nessa oportunidade para estabelecer uma nova pactuação das responsabilidades (SAVIANI, 2011a), que, para aquele, prescinde de lei complementar e, para este autor, reivindica-a, tendo em vista a ocorrência real da organização e manutenção de redes públicas e compromissos de manutenção e desenvolvimento de ensino já existentes nos três âmbitos.²²

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE é derivação do PNE, conforme se pode ler:

21 A esse respeito, ver a excelente publicação da revista Retratos da Escola (2010).

22 Para compreender melhor a proposição, consultar Saviani (2011b).

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.

Igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (SAVIANI, 2011a). O próprio Saviani (2011a) relaciona quatro grandes campos de obstáculos à efetivação do sistema nacional, redimensionados, agora, pelas deliberações da CONAE e pela tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010 (PNE), hoje, convertido no PLC nº 103/2012 em tramitação no Senado Federal.

Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na forma de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010), sem reduzir o debate ao nominalismo ou ao positivismo jurídico, impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política. Vale considerar que é tal a centralidade dessa disputa conceitual que o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) listou-a entre os principais desafios que o Brasil terá de enfrentar (SPELLER, 2010), notadamente, na consideração dos dados educacionais e fiscais relacionados pelo Observatório da Equidade.

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 (ARAÚJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardestem 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.

Mergulhando no PLC nº 103/2012

Há diversas frentes de trabalho no acompanhamento e na avaliação do processo de tramitação do PLC nº 103/2012; um desses trabalhos de fôlego acadêmico e ânimo militante encontra-se na publicação *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva* (DOURADO, 2011).

A tramitação, até o presente momento, produziu inúmeras audiências públicas, quase três milhares de iniciativas de emendas, dois substitutivos, 155 destaques para votação e um complemento de voto aprovado, em 13 de junho de 2012, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de sua análise, ressalvados os destaques.²³ Superando o recurso para votação e no Plenário da Câmara dos Deputados, encontra-se no Senado Federal para a tramitação nas três Comissões de Mérito com deliberação final em Plenário. Percorrerá, portanto um processo distinto daquele feito em Comissão Especial da Câmara. A primeira Comissão é de Assuntos Econômicos, sob a relatoria do Senador José Pimentel (PT-CE), Líder do Governo no Congresso Nacional. Para essa sessão legislativa, as comissões acabam de ser recompostas visando o biênio 2013-2014, com conformações distintas daquelas do período 2011/2012.

Entretanto, para efeito deste artigo, o recorte de consideração será atinente ao objeto SNE: precedentes recentes, instâncias propostas, referências, competências de organismos, vinculações, prazos e providências.

Há 26 meses em tramitação, o PL que aprova o PNE para o decênio 2011/2020 e dá outras providências traz referências importantes ao SNE e à conformação de elementos deste, de maneira explícita ou por referência remota, em diversas ocasiões. Também, há o emprego da expressão “sistema” com conotações e abrangências distintas. Herdando o uso comum dessa expressão, ora substitui a política setorial de formação profissional, ora a organização e regulação de exames ou processos avaliativos, ora se refere a qualquer forma organizada de ação ou programa, sem maior rigor na sua aplicação, basta observar a redação dada ao art. 11, na Complementação de Voto²⁴:

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 básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias.

²³ É possível conferir a tramitação completa em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>.

²⁴ Não trataremos, neste texto, da centralidade das referências a avaliações, exames e provas nacionais hiperdimensionadas no nosso juízo.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada dois anos [...] (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Outro exemplo pode ser visto na meta 13:

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento de doutores (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Ainda, tem-se a estratégia 16.2:

16.2 Consolidar política [sistema] nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas (BRASIL, 2012, grifo nosso).

A primeira compreensão de “sistema nacional” citada é atribuída a uma tarefa de avaliação de abrangência nacional atinente ao nível da educação básica, alcançando as etapas e modalidades pertinentes, e à concepção de instrumentos de aferição de rendimento escolar, gestão institucional, confecção de índices e de indicadores, aplicação de exames etc. A segunda menção, entretanto, refere-se ao conjunto de instituições ofertantes de ensino superior, independentemente de seu vínculo aos sistemas estaduais ou ao sistema federal de ensino, no que tange às tarefas de credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos, normatização, fiscalização e avaliação institucional, por exemplo. A terceira aplicação do termo tem mais afinidade com a formulação de uma política nacional de formação, coerente ou não com aquela já concebida na atual gestão do Ministério da Educação (Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009).

Essas considerações imprecisas informam a dimensão da tarefa de conceber um SNE que faça frente à profusão polissêmica no uso do termo “sistema”, depure-o,

ao mesmo tempo que seja suficientemente largo para absorver os diversos sistemas de ensino, no que tange às competências federativas e responsabilidades públicas, e, ainda, tenha a extensão adequada do termo “educação”, à luz da Constituição Federal e do art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Por essa razão, entre outras, não é concebível a formulação do PNE em lei que não faça qualquer menção ao SNE. Quando muito, o texto do PL nº 8.035/2010 menciona que a consecução das metas e a implementação das estratégias deverão ser efetivadas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, não elidindo a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementados por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (PL nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, art. 7º, § 1º).

É inadequado pensar que o imperativo constitucional do sistema nacional possa ser atendido por esse dispositivo tão impreciso. Menos inteligível ainda é considerar que o próprio PL institui o Fórum Nacional de Educação (FNE) e as CONAEs, com atribuições específicas sobre o PNE. Essas constatações levaram à apresentação de emendas ao PL, com muitas feições distintas, sobre a instituição ou uma caracterização mais consistente do SNE. Os substitutivos sucessivos, por sua vez, trouxeram versões distintas dessa tensão. A última forma, entretanto, submetida à deliberação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados apresenta uma redação prospectiva e desafiadora, que parece estar mais adequada à complexidade do tema, conforme já defendia este autor no âmbito do FNE, durante reunião em setembro de 2011.

Nesse contexto, vale observar:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em Lei específica, contados dois anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2012).

Pois bem, ainda que seja feita essa referência, o relator não suprimiu as remissões ao FNE e às CONAEs. Além disso, apontou a adoção de “territórios etnoeducacionais” e de “arranjos de desenvolvimento da educação” entre os municípios bem como a criação de um “Fórum Permanente” para o acompanhamento da atualização progressiva do PSPN do magistério público da educação básica²⁵, acrescida do que chamou “instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2012).

Manteve, por outra parte, a competência de monitoramento contínuo e das avaliações periódicas da execução do PNE e do cumprimento de suas metas aos cuidados do Ministério da Educação, das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e do Conselho Nacional de Educação, acrescentando as competências para divulgar resultados, analisar e propor políticas para a implementação das estratégias e o cumprimento de metas, analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.²⁶

Em se tratando do plano plurianual definido em lei, obviamente, as prerrogativas das Casas do Congresso Nacional são indelegáveis. De fato, a menção às comissões responsáveis por educação em cada Casa reforça seu vínculo específico na matéria do PNE, exigindo expressão própria, distinguida, portanto, sobre outras matérias relativas a planos plurianuais. Ora, vejamos, então, que alguns contornos do SNE a ser criado em lei, até dois anos depois da sanção do PNE, estão delineados e merecerão atenção para compatibilizar suas atribuições com organismos já existentes, instâncias normativas, de controle e acompanhamento já implementadas, formas de colaboração

²⁵ Ver o disposto no art. 6º, §§ 1º e 2º, art. 7º, §§ 5º e 6º, bem como a estratégia 17.1, relatados na Complementação de Voto.

²⁶ Ver o disposto no art. 5º, relatado na Complementação de Voto.

já regulamentadas e outras em debate legislativo concomitante. Merece destaque, nesse sentido, a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (ABRUCIO, 2010).

Longe de pretendermos alcançar o melhor mosaico neste artigo, ousamos propor um exercício de relações hipotéticas entre tais organismos, numa tentativa de vislumbrar a materialidade deles, sem entrar no mérito de sua funcionalidade ou eficiência frente aos fins da educação nacional – como é claro para os leitores, a centralidade da educação básica é intrínseca, mas não pode ser exclusiva. Assim, se fôssemos relacionando, primariamente, o esboço do sistema nacional proposto, teríamos, entre organismos criados em lei de abrangência nacional e propostos pelo relator do PNE, os seguintes organismos:

No âmbito nacional:

- a. Ministério da Educação e três autarquias vinculadas – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);
 - a.1. INSAES;²⁷
- b. Conselho Nacional de Educação;
- c. Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade;
- d. Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEB;
- e. Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação;
 - e.1. Comitê de Gestão Estratégica do Plano de Ação Articulada (PAR)²⁸
- f. Fórum Nacional de Educação;
- g. Conferência Nacional de Educação;
- h. instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior;
- i. instituições privadas de ensino superior;

27 Proposto pelo PL nº 4.372/2012, em tramitação na Câmara dos Deputados.

28 Instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.

- j. Territórios Etnoeducacionais;²⁹
- k. Programa de expansão e de reestruturação das Universidades Estaduais e Municipais;³⁰
- l. Instância Permanente de negociação e cooperação;³¹
- m. Fórum Permanente de Atualização Progressiva do Piso Salarial Profissional Nacional.³²
- n. Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;
- o. Comissão de Educação do Senado Federal.

No âmbito dos estados e do Distrito Federal:

- a. órgão responsável pela administração da rede estadual;
 - a.1 órgão responsável pela assistência técnica e financeira aos municípios;
 - a.2 Comitê Estratégico da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação;
 - a.3 Fórum Estadual de Educação;
 - a.4 Conferência Estadual de Educação.
- b. órgão normativo de seu sistema;
- c. instituições estaduais de educação básica e superior;
- d. instituições privadas de ensino fundamental e médio, no seu âmbito, e de educação infantil, onde não houver sistema municipal criado;
- e. instituições privadas de educação profissional e tecnológica;
- f. instituições municipais de ensino dos municípios que não tiverem criado seu próprio sistema em lei – integrando, portanto, o sistema estadual, ou tiverem optado por constituir sistema único;
 - f.1. Instância permanente de negociação e cooperação³³
- g. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle do FUNDEB;
- h. Conselho Estadual de Alimentação Escolar;
- i. Comissão de Educação da Assembleia Legislativa (Câmara Distrital – DF).

29 Previsto pelo § 4º do artigo 7º constante do PLC nº 103/2012.

30 Estratégia 12.16 constante do PLC nº 103/2012.

31 Proposto pelo § 5º do artigo 7º constante do PLC nº 103/2012.

32 Estratégia 17.1 constante do PLC nº 103/2012.

33 Correlata à previsão do § 5º do artigo 7º constante do PLC nº 103/2012.

No âmbito municipal:

- a. órgão responsável pela administração da rede municipal;
 - a.1 Fórum Municipal de Educação;
 - a.2 Conferência Municipal de Educação;
- b. órgão normativo de seu sistema (se houver sistema municipal);
- c. instituições municipais de educação básica;
- d. instituições privadas de educação infantil, no seu âmbito (quando houver sistema municipal criado);
- e. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do FUNDEB;
- f. Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação;
- g. Conselho Municipal de Alimentação Escolar.
- h. Arranjo de Desenvolvimento da Educação.³⁴
- i. Comissão de Educação da Câmara Municipal.

Este é o desenho obrigatório e/ou em protótipo, mas não exaustivo, sendo provável a ocorrência de outras instâncias e nomenclaturas diferentes para organismos e competências correlatos.³⁵ O fato é que não há uma relação direta e simples entre a atribuição dos sistemas e níveis de ensino, ou de vínculo da rede pública com um e da rede privada com outro, ou de alguma modalidade de oferta com um ente federativo específico. Há, sim, uma interpenetração que guarda vínculos cruzados com o ente que mantém redes em cada nível de ensino e a rede privada, de acordo com a etapa e nível de educação que estes ofertam, com sistemas diferentes.

O relatório do PNE não vincula fóruns e conferências estaduais, distritais e municipais aos planos e aos sistemas nesses níveis, por exemplo. A vinculação é sempre com o PNE, o que pode representar mais uma fragmentação.

É inescapável, portanto, falar de um sistema de sistemas e de uma complexa relação entre órgãos, instituições e instâncias diversos. Poderíamos agregar a esse fato a operacionalização recente dos Comitês Estratégicos da Política Nacional de Formação

34 Conforme proposição - equivocada a nosso juízo, posto que há previsão legal dos consórcios públicos em vigor – no § 6º do artigo 7º constante do PLC nº 103/2012.

35 Vale observar a meta 19 do PL nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e suas estratégias.

Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação (Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009) e do Plano de Ação Articulada (Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012).

Há de se incorporar, ainda, a reiterada consideração de organizações civis de caráter privado representativas de segmentos partícipes da educação escolar (CNTE), Conselho dos Secretários de Estado de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), por exemplo –, mencionadas em lei (Lei nº 11.494, 20 de junho de 2007), em relação a assentos em instâncias de controle e de decisão, sem que se houvesse questionado o princípio da impessoalidade, dada sua legitimidade. O mesmo fenômeno pode ter se reproduzido em legislações estaduais e municipais.

Ademais, tendencialmente, outras organizações civis de igual natureza poderão ascender à mesma condição de menção em lei, como a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), os sindicatos de profissionais da educação superior, as representações de mantenedoras privadas particulares, confessionais e filantrópicas em todos os níveis, o chamado sistema de educação profissional vinculado às federações sindicais patronais, a representação das instituições comunitárias em franca ascensão, a representação das universidades estaduais e municipais, entre outras.

No momento em que as pesquisas sobre financiamento da educação indicam a franca expansão dos investimentos públicos em todos os níveis, o vigor das transferências constitucionais, legais e voluntárias, e a previsão de duplicar a proporção do Produto Interno Bruto (PIB) no dispêndio público, a disputa de instituições privadas por acesso ao fundo público e a defesa estrita de seus interesses, leva à necessária consideração das novas suas estratégias de intervenção. A melhor distribuição da renda nacional e a promoção de grandes contingentes populacionais à chamada classe média potencializa um mercado consumidor de serviços educacionais e a pressão por formas subsidiadas de oferta e/ou pela intermediação e controle das ações de cooperação por transferência voluntária ou adição de recursos complementares.

Essa constatação, talvez, possa oferecer mais luzes para uma certa compreensão do “atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração”, de acordo com Araujo (2012) no seu comentário à Resolução CNE/CEB nº 1 de 23 de janeiro de 2012. Vale, ademais, observar o desdobramento dado pela Portaria nº 1.238 de 11 de outubro de 2012 que constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), onde se lê, textualmente que o relatório final deverá, entre outras matérias, propor ações que possam colaborar com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou formas de colaboração semelhantes, estudar a possibilidade de utilização de recursos do FNDE e do FUNDEB para projetos e programas implementados de modo consorciado ou em forma de ADEs, assim como analisar a possibilidade de transferência de assistência técnica e financeira por parte do FNDE ou do MEC como mecanismo de colaboração e compartilhamento de competências.

No âmbito da reforma do nível superior, há a tentativa da realização, a cada quatro anos, da Conferência Nacional de Educação Superior, que é prevista pelo artigo 51 do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, que se encontra estacionado na Câmara dos Deputados em virtude do encerramento da Comissão Especial, sem aprovação do relatório, em 31/01/2011. Mais recentemente, o Poder Executivo encaminhou o PL nº 4.732/2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão do Ensino Superior (INSAES), com tramitação conclusiva pelas comissões da Câmara dos Deputados, em regime de prioridade.

Também está presente a relação obrigatória entre a conformação do SNE, as normas da cooperação federativa e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Na seara da disputa pública, não se pode desconsiderar, igualmente, a pressão política pelo estabelecimento da responsabilidade educacional (Projeto de Lei nº 7.420, de 2006) – com 15 projetos em tramitação conjunta e sua associação às chamadas expectativas de aprendizagem, ao estabelecimento de currículo mínimo nacional – e, em outros tantos projetos de lei, da federalização da oferta de “educação de base” e de regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal com status de Lei

Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011) entre as mais diversas (em alguns casos, adversas) proposições em debate.

A seleção de atenções que é indicada aqui guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o sistema nacional de educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino, não somente por suas ementas oficiais, mas, e especialmente, por seus conteúdos.

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, 2011b), atualizá-la à luz das resoluções da CONAE, das referências incorporadas ao PLC 103/2012, das propostas formalizadas em iniciativas legislativas, da reflexão em curso no âmbito do Conselho Nacional de Educação, na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC, nos ambientes acadêmicos e na sociedade civil e constituir os espaços de diálogo organizados em torno do objetivo de aproveitar essa oportunidade fecunda.

Essa visão é confirmada, ainda mais intensamente, com a notícia de que o FNE, instituído em dezembro de 2010, prepara a próxima CONAE, cujo processo de mobilização se iniciará no primeiro semestre de 2013.³⁶ Reitero com Saviani:

36 Art. 6º § 2º – o dispositivo precisa manter a harmonia com o que prevê o artigo 12, inferindo-se a realização da segunda das duas conferências no 8º ano, de modo a preceder a remessa do novo PNE no primeiro semestre do 9º ano; dispensando-se, salvo melhor juízo, a previsão do intervalo de até 4 anos entre elas, uma vez que a estrutura proposta prevê o FNE e as conferências vinculados ao próprio PNE (Parecer ao PL nº 8.035/2010, em 13 de junho de 2012).

Sem desconsiderar a importância de iniciativas dos entes federativos na realização do regime de colaboração exemplificadas pelos casos do Mato Grosso (Abicalil & Cardoso Neto, 2010), do Rio Grande do Sul (Luce & 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 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 pétrea da Constituição referente à forma federativa de Estado com a consequente 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, 2011b).

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 determinem 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)³⁷ e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)³⁸ —, a partir das quais se estabelecem 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 Lei de Diretrizes e Bases da Educação (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 vinculação normativa das instituições privadas, alguma ordem é reclamada para não se submeter

37 Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, Leis Orgânicas da Saúde.

38 Fundamentado na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e regulamentado pela Resolução nº 130, de 15 de julho 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.

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 que: 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)³⁹, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)⁴⁰, Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO)⁴¹, Certificação das Entidades Benéficas da Assistência Social (CEBAS)⁴², Política Nacional de Formação (PNF)⁴³, e variadas ações coordenadas e financiadas por diversos órgãos públicos, nas três esferas de governo.

Há energia suficiente para pulsar nos próximos passos. Decidindo sobre seus rumos.

Referências bibliográficas

ABICALIL, C. A. FUNDEF, municipalização e fratura da educação básica. *Cadernos de Educação*. Brasília, DF, CNTE, n. 6-A, jun. 1999.

ABICALIL, C. A. O novo PNE e o pacto federativo. *Cadernos de Educação*. Brasília, DF, CNTE, n. 24, p. 45-62, jan./jun. 2011a.

ABICALIL, C. A. *PNE: limites e desafios; uma avaliação necessária*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

ABICALIL, C. A. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. *Anais...* Brasília: Ministério da Educação, 2011b. p. 100-113.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

39 Instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

40 Instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.

41 Instituído pela Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012, em tramitação no Congresso Nacional.

42 Regulamentada pela Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

43 Instituída pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

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

ARAUJO, G. C. de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Recife, v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaef/article/view/37419/24160>>. Acesso em: mar. 2013.

ARELARO, L. R. G. *Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal*, 1999. (mimeo).

AZEVEDO, F. et al. A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo. In: AZEVEDO, F. et al. *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BALDIJÃO, C. E.; TEIXEIRA, Z. A. *A educação no governo Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

BORDIGNON, G. Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação. In: BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: IPF, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010*. Brasília, 13 junho 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1002300&filename=Parecer-PL803510-13-06-2012>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.200, de 2006*. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994; nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; nº 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=327390>>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.420, de 2006*. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011**. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 25 jul. 2005. Seção 1, p. 57.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Congresso. Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). 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] República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo. Brasília, DF, 30 jan. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 20 set. 1990. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 31 dez. 1990. Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 8 dez. 1993. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Brasília, DF, 23 dez. 1996, Seção 1, p. 207. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 10 jan. 2007. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=359024&PalavrasDestaque=Plano%20Nacional%20de%20Educação>>. Acesso em: jan. 2014.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 14 jan. 2005. Seção 1, p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.494, 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 nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e nº 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7. Retificação em 22 jun. 2007. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. 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 nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 9.429, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, nº 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 30 nov. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 26 jul. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso: mar. 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 562, de 20 de março 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, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo. Brasília, DF, 21 mar. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/562.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.407/2010 Institui o Fórum Nacional de Educação FNE. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo. Brasília, DF, 16 dez. 2010. Seção 1, p. 24. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/port_fne_141210.pdf>. Acesso: mar. 2013.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108259>. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: jun. 2012.

BRZESINSKI, I. (Org.). *LDB reinterpretada*: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Corte, 1997.

COLIGAÇÃO COMA FORÇA DO POVO. *Plano de Governo 2007/2010*. São Paulo-SP. 2006. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf>. Acesso em: jan. 2014.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED), 5., 2004, Recife, PE. *Educação, democracia e qualidade social*: Educação não é mercadoria! Manifesto do 5º CONED, 2004, Recife: Ministério da Educação, 2004.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 1., 2010, Brasília, DF. *CONAE*: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento de Referência. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2., 2014, Brasília, DF. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação*: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. Documento Referência. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>>. Acesso: mar. 2013.

CURY, C. R. J. *Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>>. Acesso em: jun. 2012.

CURY, C. R. J. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e município: o sistema nacional de educação. *Revista Retratos da Educação*. Brasília, CNTE, n. 1, a. 1, jan. 1993.

DOURADO, L. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020)*: avaliação e perspectivas. Goiânia: UFG, 2011.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. 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: UFG, 2011. p. 285-315.

GRACINDO, R. V. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. *Retratos da Escola*. Brasília, DF, CNTE, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010.

INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO. *Educación*: cuestiones de debate. Bruxelas, abr. 1999.

MARTINS, P. S. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

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

RAMOS, M. A. *Sistema de Ensino*: Assessoria Técnica do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso, 1999. (mimeo).

SAVIANI, D. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS, 6; FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE PAULÍNIA, 1. 29 ago. *Anais...* Campinas: [s.n.], 2011b. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2012.

SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação – CONAE. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. *Anais...* Brasília: Ministério da Educação, 2011a. p. 71-93.

SPELLER, P. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, Antônio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Coords.). *Da CONAE ao PNE 2011-2020*: contribuições do Conselho Nacional de Educação. São Paulo: Moderna, 2010. p. 15-36.

CAPÍTULO 5

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: EM BUSCA DE CONSENSOS

Arnóbio Marques de Almeida Júnior

Flávia Maria de Barros Nogueira

Antônio Roberto Lambertucci

*Geraldo Grossi Junior*⁴⁴

[...] para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de ideias abstratas e de princípios gerais, com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932).

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi criada no Ministério da Educação (MEC) com o desafio de estimular e ampliar o regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação.⁴⁵

Revisitar o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é, para nós, uma tarefa estratégica e enriquecedora, pois o Manifesto contribui e qualifica decisões relativas ao trabalho de buscar consensos sucessivos em torno dos temas mais caros à organização do Sistema Nacional de Educação. A atualidade do Manifesto, no sentido do necessário entrelaçamento de todos os esforços para uma visão global do problema educativo,

⁴⁴ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC).

⁴⁵ Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012.

reconhecendo o direito de cada indivíduo, faz com que a SASE/MEC esteja presente na organização da conferência comemorativa do 80º Aniversário do Manifesto e na composição desta publicação. Não é demais lembrar o chamado dos Pioneiros para a cooperação de todas as instituições sociais, considerando a educação como uma função social e eminentemente pública.

Alimentados por estes princípios tão atuais e premidos pela certeza de que a sociedade brasileira exige, com urgência, uma cooperação federativa mais orgânica para a educação nacional, temos hoje a tarefa de instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação (SNE), missão que terá dois anos para ser realizada, contados da publicação do novo Plano Nacional de Educação, que, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, foi elevado à condição de articulador desse sistema.

Buscar consensos em torno de temas estruturantes de um modelo de federalismo educacional que atenda as atuais necessidades do nosso país nesse curto período de tempo não será um desafio pequeno e exigirá grande esforço, principalmente se considerarmos que o federalismo brasileiro foi conformado em um contexto histórico marcado por forte pressão política para a descentralização de poder. O modelo estabelecido na Constituição de 1988 foi escolhido para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional, a ponto de levar o município à condição de ente federativo autônomo, o que é inédito entre as federações (ABRUCIO, 2010) e resulta em elevada complexidade.

Da realidade federativa brasileira decorrem grandes lacunas nas políticas sociais: descontinuidade, fragmentação de programas, ausência de padrões de qualidade, ineficiência de órgãos gestores e insuficiência de recursos. São situações especialmente visíveis no campo da educação básica, agravadas em função do histórico distanciamento da União com a oferta deste nível de ensino. Aliadas a estes fatores, apresentam-se como pano de fundo as marcadas desigualdades econômicas e sociais também históricas no Brasil, que potencializam a complexidade e as tensões próprias do nosso contexto federativo.

É nesse cenário complexo, com três esferas administrativas autônomas dispostas de forma não hierárquica, que a CONAE 2010 apontou para a necessária regulamentação

do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que define competências comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sendo uma delas proporcionar os meios de acesso à educação.

As alternativas legais para a regulamentação do SNE, suas oportunidades e limitações, são temas cujo debate ainda não está completamente esgotado, contudo, parece haver cada vez mais acordo em favor da regulamentação de um “sistema de sistemas” por lei complementar ao mencionado dispositivo constitucional (CURY, 2010; ABICALIL, 2010). Este debate é importante e deve permanecer na pauta nacional, sendo estimulado inclusive pelo próprio MEC, dada a sua relevância.

Existe um aspecto central que logicamente não pode ser abordado de maneira isolada dos aspectos legais e que precisa ser mais explorado. Trata-se do debate sobre o desenho ou modelo do sistema que queremos. Este debate deve estar vinculado, inclusive, à construção de condições efetivas para que cada ente federativo possa cumprir suas responsabilidades. Em uma esfera mais ampla e complexa de atores, há a expectativa de que este debate envolva inclusive o tema da equalização fiscal (RESENDE, 2010).

A construção deste modelo deve ser dialógica, e o papel do MEC neste cenário é coordenar o esforço nacional de pactuação em busca do equilíbrio, porque, sem um alinhamento mínimo de ideias fundantes do sistema, não será possível evitar a dispersão do foco. É neste espírito que apresentamos o presente documento, procurando contribuir de forma propositiva ao adensamento do diálogo. Partimos do acúmulo construído ao longo de muitos anos de lutas e avanços na educação brasileira, reforçado pelos inúmeros espaços de participação estimulados pelo MEC na última década. Nosso desafio é atrair para o diálogo os mais diversos atores, com os mais diversos interesses, dos mais diversos setores, assumindo que será sempre um debate inacabado, mas no qual as pessoas se reconheçam. A expectativa é que tenhamos um cenário em que várias visões sobre o sistema estejam presentes e que ao mesmo tempo indique caminhos para construir a viabilidade da articulação no sentido de garantir qualidade com equidade no país.

O caminho necessário:

um pacto em torno dos propósitos maiores do sistema

Buscar a definição de um modelo de Sistema Nacional de Educação leva à necessidade de construir acordos complexos. Neste caso, o melhor caminho parece ser pactuar primeiramente as linhas estratégicas que unem os atores envolvidos, desenvolvendo acordos em aproximações sucessivas em torno dos princípios constitucionais. Neste sentido, podemos começar pela pergunta: quais são os propósitos maiores do sistema que pretendemos instituir?

A razão de um esforço de organização nacional não pode deixar de ser a garantia do direito à educação – previsto na Constituição Federal de 1988 como dever da família e do Estado – promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. A concepção de educação à qual o texto constitucional se refere vincula-se à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, com pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e com garantia de padrão de qualidade.

A coexistência de instituições públicas e privadas de ensino está constitucionalmente prevista, mas com gratuidade e gestão democrática nos estabelecimentos públicos. Aos estabelecimentos privados cabe o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a condição de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. A valorização dos profissionais também é tida como princípio constitucional para a qualidade, concretizando-se na previsão de planos de carreira com ingresso nas redes públicas exclusivamente por concurso público, provas de títulos e piso salarial profissional nacional estabelecido em lei.

A razão está dada e a concepção de qualidade está posta, assim é fácil observar quanto o pensamento dos Pioneiros e as bandeiras defendidas em nossos fóruns foram incorporados à nossa legislação. Porém, ainda estamos longe de efetivar estes propósitos, especialmente se considerarmos as desigualdades de oferta e qualidade de ensino, entendidas como chaves, bases e princípios da superação das desigualdades sociais. Sem a organização do sistema de educação, não enfrentaremos a desigualdade

e conseqüentemente não haverá equidade. Políticas descontínuas de governo não equalizarão oferta e qualidade.

Ter um acordo nacional em torno destes propósitos é uma questão chave por ser este um instrumento de mobilização de diferentes governos, instituições, famílias, enfim, de toda a sociedade. A organização do SNE nada mais é do que este esforço nacional de pactuação para superar as desigualdades e garantir o direito à educação com os fundamentos constitucionalmente previstos, entendendo que a gestão democrática do sistema, em todas as esferas de organização, é um princípio basilar a partir do qual se fortalecem espaços de participação e de pactuação já instituídos e por instituir.

Reafirmados estes propósitos maiores, então, qual seria o tipo de sistema capaz de realizá-los? Aqui a resposta não é simples. Em qualquer movimento dedicado à construção de um modelo de relação política e social há disputas de projetos, de visões de sociedade e interesses diversos. Estas disputas estiveram presentes no debate educacional brasileiro ao longo da nossa história e concretizaram-se em obstáculos econômicos, políticos, filosófico-ideológicos e legais (SAVIANI, 2010) para a construção da organicidade da política educacional. Deve-se ter em vista que a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Este estudo das políticas e da gestão educacional não deve se restringir à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade (DOURADO, 2007).

Apesar dos inúmeros avanços já conquistados, os obstáculos continuam. Por esta razão, é fundamental que nos organizemos para fazer um debate articulado, evitando a fragmentação dos temas. Quando tratamos do sistema educacional, emergem diversos aspectos com dimensões, natureza e formas de articulação distintas. Como compatibilizar, no mesmo desenho de estrutura e funcionamento, os diferentes órgãos educacionais nas três esferas federativas autônomas e, ao mesmo tempo, conceber sua relação concreta com os chamados “subsistemas” apontados pela CONAE 2010 – avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção

e disseminação de indicadores educacionais; planejamento e gestão; bem como formação e valorização profissional?

Há sempre o risco de se promover um debate que construa ou conceba um acordo sobre as partes isoladamente, sem guardar a coerência e a interdependência entre elas. Neste caso, pode-se instituir algo que legalmente se chame de sistema, mas que de fato não se comporta como tal por causa da incoerência e fragmentação interna de seus elementos.

Para evitar o debate desarticulado e criar as condições verdadeiramente instituintes do Sistema Nacional de Educação com coesão, enfrentamento dos obstáculos históricos e conquista de um modelo alinhado aos dispositivos constitucionais, precisamos buscar um conceito que nos una e que seja coerente com o Regime de Colaboração.

O Regime de Colaboração

Em todas as formas de organização federativa há uma tensão a respeito do caminho a ser seguido para a necessária superação do dilema *centralização x descentralização*. No caso da educação brasileira cabe o aprofundamento do debate sobre este tema, pois a possibilidade de avanço neste aspecto está na busca de acordos em torno de princípios que possam constituir a base do sistema a ser organizado. Princípios que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o que”, mas principalmente quem deve fazer, com quem e em que condições, com quais mediações de complementariedades, com quais regimentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações (ABICALIL, 2012).

Um acordo federativo pré-constitucional a respeito de um modelo de sistema não aconteceu no campo da educação, mas a Constituição Federal de 1988 pretendeu romper a lógica do movimento pendular entre centralização e descentralização com o instituto do Regime de Colaboração (ARAÚJO, 2010). Cabe ressaltar que esta nomenclatura só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas (ABRUCIO, 2010). Talvez resida

aí o primeiro e mais importante aspecto que caracterizará nosso sistema e poderá contribuir para a construção do sentido conceitual articulador e unificador dos seus elementos.

Se for entendido como uma forma democrática e não competitiva de organização da gestão para enfrentar os desafios da educação pública e para regular o ensino privado, o Regime de Colaboração exige um conjunto orgânico de formas colaborativas baseado em pactos federativos mais amplos que ainda não foram construídos no Brasil. Portanto, embora a presença deste instituto na Constituição Federal seja um grande marco definidor do método de organização da gestão, por si só não resolve o dilema federativo, pelo contrário, se não atendermos a demanda do Regime, permaneceremos na precária condição dos mecanismos de adesão e das políticas desarticuladas.

Sem a ancoragem em acordos federativos com princípios claros, o instituto do Regime de Colaboração fica sem sentido e o direito a educação não será assegurado, pois políticas e programas descontínuos, polarizados entre extremos de centralização e descentralização resultam sempre em fragmentação. É justamente neste espírito que Araújo (2010) centraliza o desafio da organização do Sistema Nacional de Educação no debate denso e consistente sobre as relações intergovernamentais no Brasil, o que pressupõe o estabelecimento de uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a interdependência e a interpenetração dos governos nacional e subnacionais, sem que haja comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, do qual um dos elementos é a educação.

Interdependência talvez seja o conceito com maior força para alicerçar uma nova forma de organização da gestão educacional no Brasil. Este conceito é adequado porque o foco da ação pública deve ser o cidadão, no atendimento pleno de seus direitos. A responsabilização, num modelo de gestão baseado na interdependência, deve ser entendida como a obrigatoriedade de garantia deste direito. Isto significa que os sistemas precisam colaborar, partindo dos princípios de que não poderão realizar todas as tarefas individualmente e que no caso da impossibilidade de um sistema garantir o direito, outro o fará.

Aspectos de um modelo de gestão ancorados no conceito da interdependência

Pelo menos seis aspectos devem estar presentes no debate de um modelo de gestão pautado pela interdependência: (i) o papel central da União na indução da qualidade na educação básica; (ii) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas; (iii) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (iv) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (v) a valorização dos profissionais da educação; e (vi) o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem.

i. O papel central da União na indução da qualidade da Educação Básica

Do ponto vista legal já estão definidas as atribuições da União: coordenar a política nacional de educação; exercer função supletiva e redistributiva; e gerir a própria rede de instituições de ensino. Portanto, além de assistência técnica e financeira para o enfrentamento das desigualdades, é papel da União coordenar a execução de acordos previamente construídos, tanto em relação ao pacto federativo (leis e diretrizes nacionais), quanto à pactuação de formas de colaboração específicas para que, em um mesmo território, estejam presentes ações coordenadas entre as diferentes esferas de gestão.

Algumas reflexões são, entretanto, necessárias. Não há dúvida que a União deve exercer o papel indutor das políticas educacionais, mas as formas como estas políticas são elaboradas e decididas ainda não estão suficientemente resolvidas.

A questão do padrão de qualidade no ensino é talvez o aspecto mais relevante. É fato que esta concepção está disposta na Constituição Federal no art. 206, que define os princípios que devem orientar a educação nacional, mas o parâmetro que deve ser garantido não está ainda definido.

Todos concordam com a necessária definição deste princípio, mas precisamos saber até que ponto a visão de padrão de qualidade se confunde com a qualidade padrão, que é o oposto do que se pressupõe de um federalismo educativo. Para definir padrão

nacional de qualidade não podemos nos deter a listar, de maneira uniforme, itens que devem compor as condições de cada escola ou cada sistema, como se fossem todos iguais. A padronização excessiva é nefasta do ponto de vista da valorização das diversidades.

A autonomia dos sistemas subnacionais, garantidas as condições para o exercício de suas competências, é fundamental para que sejam capazes de se ajustar às diferentes características de sua cultura, de sua história, de suas relações sociais, além de torná-los resilientes a ponto de enfrentarem os desafios que a realidade cotidiana apresenta. Quando a ação ou a decisão é padronizada ao extremo, o sistema perde a capacidade de reagir ao inevitável e permanente imprevisto. Ao mesmo tempo, a autonomia precisa ser limitada, a ponto de garantir que os sistemas possam fazer parte de uma identidade nacional, que tem papel equalizador.

A qualidade obviamente não se restringe ao estabelecimento de padrões mínimos de condições materiais, embora este seja sem dúvida um importante aspecto do conceito polissêmico, uma vez que tem reflexos nas condições de trabalho, na segurança, salubridade, autoestima, entre outros.

No mesmo sentido, as decisões no campo pedagógico, por exemplo, deveriam ter por base as diretrizes nacionais do Conselho Nacional de Educação (CNE). Mas qual seria efetivamente o papel CNE no avanço em acordos federativos para a elaboração de diretrizes nacionais que possam interagir cada vez mais com as realidades locais? Uma possibilidade seria construí-las de forma mais articulada com os Conselhos Estaduais, que as complementarão. Seria também desejável envolver gestores estaduais e municipais na sua conformação, tendo em vista os desdobramentos administrativos que delas decorrerão. Desta forma, haveria mais segurança de que as escolas as tomariam como referência para a construção de seus projetos.

Com relação às decisões no campo da gestão, por sua vez, há carência de fóruns de pactuação intergovernamental definidores de políticas, embora alguns espaços temáticos de negociação estejam, inclusive, previstos em lei. A institucionalização de fóruns de negociação federativa tem sido citada como uma importante medida para criar um ambiente nacional de pactuação, visando propor normas de cooperação e

formas de colaboração que fortaleçam o caminho de construção do Sistema Nacional (ABRUCIO, 2010).

Um futuro fórum intergovernamental, caracterizado como uma instância de negociação e pactuação das políticas e programas para a educação, poderia ser formado pelos gestores dos sistemas de ensino nas três esferas: a União, representada pelo MEC; os estados, representados pelo CONSED; e os municípios, representados pela UNDIME. Para evitar a fragmentação e dar mais qualidade às decisões no SNE, será necessário buscar uma estratégia de articulação deste novo espaço com os já existentes, que são inúmeros.

ii. A autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas

Os estados e municípios têm responsabilidades definidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Cabe refletir, entretanto, se seria possível promover a ampliação da liberdade de escolha dos gestores com contínua descentralização dos mecanismos de gestão e financiamento. Para que isto seja possível, é preciso reconhecer que entre os estados e entre os municípios há profundas diferenças e que nem todos têm condições técnicas para assumir plenamente as atribuições que indistintamente lhes são definidas.

Poderíamos refletir se seria adequado pensarmos em uma espécie de tipologia, tendo por base a concepção sistêmica e interdependente de gestão. Neste contexto, a reflexão poderia ser feita considerando as premissas de resguardar as capacidades já consolidadas nos diferentes sistemas subnacionais e identificar investimentos necessários para desenvolvê-las nas redes e sistemas em que elas ainda não estão presentes. Este processo é fundamental para que cada ente federativo possa realizar plenamente suas competências.

Porém, há ainda outra pergunta tão relevante quanto a primeira: seria possível aperfeiçoar formas de operacionalização e financiamento, considerando que um município ou estado pode eventualmente não garantir o direito a educação?

Deparamo-nos, então, com a necessidade de uma nova concepção nacional de avaliação vinculada a padrões de qualidade que possa promover ajustes no nível ou tipo de apoio da União (e por vezes também do estado). É importante definir se este é um bom caminho para ampliar o modelo de avaliação, tornando o processo avaliativo útil para o aprimoramento do funcionamento do sistema.

É importante ainda ressaltar que, embora a coordenação, articulação e a proposição da política e do Plano Nacional de Educação sejam atribuições da União, é preciso estimular os estados para que exercitem plenamente o papel de instâncias gestoras da política educacional em seu território.

iii. O modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade

A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes da federação, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo. O equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais (RESENDE, 2010).

Um equilíbrio desta natureza depende mais de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos, do que do próprio Sistema Nacional de Educação. Neste contexto, é fundamental encontrar uma solução para o financiamento educacional, considerando que o FUNDEB termina em 2020.

O novo quadro a ser construído poderia considerar dois aspectos: uma possível ampliação de equalização e a vinculação do Valor Aluno Ano (VAA) a um padrão de qualidade a ser nacionalmente pactuado.

É importante observar que a ampliação do aporte da União para a equalização no FUNDEB pode implicar em redução do financiamento de programas e transferências voluntárias. Neste caso, seria importante criar mecanismos para um maior equilíbrio entre os programas focalizados na superação de problemas específicos e os universais. Esta seria uma forma de aperfeiçoar a função supletiva da União e dos estados, evitando que programas universais cristalizem as desigualdades.

iv. O planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo

O Plano Nacional de Educação deve indicar, decenalmente, fundamentos, diagnósticos e diretrizes para dar suporte a metas nacionalmente pactuadas, que visam avançar cada vez mais na garantia do acesso e na qualidade da oferta. As metas nacionais refletem os valores prioritários para a Nação avançar em universalização da etapa obrigatória com qualidade, com responsabilidade de todos os entes federativos.

Um sistema federativo de educação necessita de formas obrigatórias de alinhamento entre os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Estes mecanismos, por sua vez, deverão evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, dada a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades regionais.

É também importante articular de forma definitiva o planejamento educacional decenal a outros instrumentos de planejamento de governos, tais como os Planos Plurianuais, os Planos de Ações Articuladas (Lei nº 12.695/2012) e outros mecanismos de financiamento.

v. A valorização dos profissionais da educação

Não se pode falar em um padrão nacional de qualidade efetivo sem um grande esforço de valorização e profissionalização. Em um SNE que cumpra a responsabilidade de oferecer um serviço com a mesma qualidade para toda a população, independentemente do lugar do país onde ela viva, é imprescindível que a carreira do profissional seja igualmente valorizada em todo o território brasileiro. Um quadro de profissionais motivado e comprometido com os estudantes de uma escola é um dos elementos mais importantes do Sistema Nacional de Educação, pois eles atuarão na escola e fora dela, nos órgãos de gestão e nas representações nos conselhos de controle social.

Carreiras equilibradas colaboram para a atração de bons profissionais, para o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e para a valorização da profissão. É possível construir uma visão nacional na qual o PSPN seja reconhecido como um elemento de superação de desigualdades no SNE (VIEIRA, 2012), mas será necessário fazer uma vinculação mais estreita entre o piso e os planos de carreira.

Como cada profissional hoje se vincula a uma condição diferenciada de trabalho, dada a autonomia administrativa do ente federativo que o contratou, as situações podem variar desde a ausência de planos de carreira até a existência de planos aprovados, porém não efetivados, e uma gama imensa de planos com lógicas distintas em execução (GOUVEIA; TAVARES, 2012). A diversidade de modelos (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 (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008). Portanto, parâmetros de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada, bem como as formas criteriosas de seleção são requisitos para reconhecer a valorização dos profissionais da educação como parte integrante e articuladora do Sistema Nacional de Educação. Estes aspectos não podem ser tratados de forma fragmentada, contudo, isto não significa, necessariamente, construir uma carreira nacional padrão, nem uma carreira única para o país.

Além disto, dois outros aspectos também parecem importantes no caminho da construção de organicidade deste tema no contexto do SNE. O primeiro refere-se à necessidade de buscar acordos relativos à qualificação dos processos de ingresso na carreira, entendidos tanto como melhoria nos concursos públicos quanto como diretrizes nacionais para os estágios probatórios. O segundo trata da pertinência de prevermos espaços de diálogo e de negociação que contribuam para a melhoria das relações de trabalho por meio da pactuação de parâmetros referenciais de condições adequadas de trabalho no território nacional.

vi. O alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem

Uma questão importante a ser respondida no contexto do Sistema Nacional de Educação é: em uma sociedade democrática, quem define o que um estudante deve aprender? A resposta não é simples, uma vez que este parece ser um dos principais pontos de pactuação ou acordo nacional. O que queremos que nossos filhos e filhas aprendam? Com que valores? Com que visões de sociedade?

Muito embora tenhamos as diretrizes curriculares nacionais para a educação básica definidas pelo Conselho Nacional de Educação, sabemos que nem sempre elas são acolhidas nas escolas, o que se caracteriza como uma lacuna de orientação nacional para o desenvolvimento do currículo.

Esta lacuna cada vez mais vem sendo ocupada pelos chamados “sistemas estruturados”. A maioria destas ofertas, largamente disponíveis no mercado, vão além da entrega do material didático. O “sistema” envolve também a capacitação dos professores e modelos de monitoramento do trabalho nas escolas, além de acompanhamento dos resultados de aprendizagem dos estudantes.

Uma das possíveis razões para a crescente adesão a estes “sistemas” pode ser o visível desalinhamento entre as diretrizes curriculares, a formação dos professores e os processos de avaliação de aprendizagem na ação das políticas educacionais. Este quadro se agrava com as lacunas de articulação que também existem entre as diversas instituições envolvidas na política nacional e deve ser pauta prioritária no debate sobre o Sistema Nacional de Educação que queremos.

Uma melhor definição do papel da União na questão curricular talvez possa ajudar a encontrar um ponto de equilíbrio entre diretrizes curriculares que são gerais e listas de conteúdos exaustivamente prescritivas.

É fato também que esta lacuna impacta a formação de professores, pois, sem uma base curricular nacional, dificilmente será possível avançar nas orientações necessárias para a formação destes profissionais, considerando, inclusive, a necessidade de regulação mais enérgica do setor privado.

Para aprimorar a Política Nacional (Decreto nº 6.755/2009), será estratégico desenvolver mecanismos que fortaleçam a colaboração entre os sistemas de ensino, e, assim, construir um conjunto mais orgânico de ações integradas considerando as competências específicas das instituições e dos sistemas. Neste contexto, parecem fundamentais reflexões sobre quais ações devem incorporar, por exemplo, iniciativas que estimulem espaços de pactuação entre as instituições formadoras e as secretarias de educação,

tanto para a formação inicial quanto para a continuada, tais como os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

O debate sobre formação no contexto do SNE tem revelado questões importantes. Na formação inicial, tem sido referida a necessidade de fortalecer os processos de regulação dos cursos de licenciatura, além da importante tarefa de avançar na revisão das diretrizes nacionais para estes cursos, desenvolvendo mecanismos para garantir seu cumprimento, com acompanhamento dos conselhos de educação.

Há ainda o desafio de elaborarmos diretrizes nacionais para a formação continuada, com foco na vinculação dos programas locais aos projetos das escolas. É ainda necessário definir regras nacionais de financiamento e avaliação do processo de formação, alinhando todas estas decisões aos processos de avaliação de aprendizagem.

Uma agenda a ser construída e pactuada

No caminho da construção coletiva de respostas a todas estas questões ainda não pactuadas, um grande esforço de mobilização deverá ser feito. Julgamos especialmente importante evitarmos o risco apontado por Saviani (2010) ao tratar da possibilidade de um projeto de lei para o Sistema Nacional de Educação que se transforme apenas em mais um rótulo a frequentar o discurso educacional.

Para evitarmos este risco, uma agenda instituinte do SNE precisa ser construída e pactuada em um esforço de mobilização capaz de envolver governos e sociedade. É preciso que o debate seja denso e intenso, com clara organização e coordenação do processo, para que, por intermédio de uma forte decisão política por parte do governo federal, se possa envolver governos estaduais e municipais, bem como garantir ampla participação social. Precisamos, portanto, de decisão política, agenda pactuada, coordenação e organização de trabalho claramente definidos.

A adoção ou construção de consensos não acontecerá sem um processo de aproximação constante, em círculos concêntricos, em que os mais diferentes atores se encontrem permanentemente e construam diálogos e propostas cada vez mais orgânicas para educação nacional.

O debate articulado de todos estes aspectos do SNE pode representar mais uma oportunidade para se definir os rumos da educação brasileira, no contexto de uma política de Estado capaz de oferecer educação de qualidade para todos. Este rico processo coletivo poderá garantir o aprofundamento da discussão sobre a responsabilidade educacional, contribuindo para o delineamento de uma concepção político-pedagógica em que o processo educativo seja articulado, de forma que amplie e melhore o acesso e a permanência no sistema de ensino com qualidade para todos, consolidando a gestão democrática, o reconhecimento e o respeito à diversidade como princípios basilares da educação.

Esperamos que a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e os aportes deste documento possam convergir para fortalecer a necessária articulação entre o MEC, as instituições educativas, os movimentos sociais e os sistemas de ensino neste processo, que desejamos ver frutificar com o desenvolvimento de acordos sucessivos em torno dos princípios constitucionais. A construção coletiva de procedimentos e processos de trabalho, debate e participação certamente aglutinarão esforços fundamentais para a estruturação da cooperação federativa e, consequentemente, de formatação do Sistema Nacional de Educação.

Referências bibliográficas

ABICALIL, C. A. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. *Anais...* Brasília: Ministério da Educação, 2011b. p. 100-113.

ABICALIL, C. A. O federalismo e o sistema nacional de educação: uma oportunidade fecunda. *Retratos da Escola*. CNTE, v. 6, n. 10, p. 21-36, jan./jul. 2012.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a

partir do Regime de Colaboração. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p.749-768, jul./set. 2010.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. *Retratos da Escola*. CNTE, v. 6, n. 10, p. 185-196, jan./jul. 2012.

RESENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 71-88.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai./ago. 2010.

VIEIRA, J. M. D. Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos. *Retratos da Escola*. CNTE, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jul. 2012.

CAPÍTULO 6

SNCI

PROPOSTA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO ⁴⁶

Cristovam Buarque ⁴⁷

1. Introdução: às Senadoras e Senadores

As atividades do Senado Federal sempre têm importância para o futuro do país. Mas, em alguns momentos, as decisões que tomamos têm significação mais dramática que em outros. Ao longo dos próximos dias e talvez meses o Senado se debruçará sobre a proposta do Segundo Plano Nacional de Educação (PNE-II), aprovada na Câmara dos Deputados. A apresentação deste novo PNE é a chance de formular o Sistema Nacional do Conhecimento e de Inovação que até aqui não existe no Brasil.

No mesmo momento em que o Congresso debate um novo Plano Nacional de Educação, o Brasil foi reprovado no vestibular para o futuro. A mídia divulgou os trágicos resultados da avaliação na educação pelo IDEB, mostrando que nossas escolas públicas têm outra média de 3,7. Em muitos estados, a nota de 2011 regrediu em relação a 2009. Estes resultados e estas greves são resultados e demonstração do descaso brasileiro com a educação. Simultaneamente, as escolas de educação básica e universidades atravessam greves com a duração de meses, quase semestre inteiro. Nesta situação, o Senado é chamado a votar o Segundo Plano Nacional de Educação em um semestre que ficará na história do Brasil por seu lado nefasto, baixos IDEBs e

46 BUARQUE, Cristovam. *SNCI: proposta para a construção de um Sistema Nacional de Conhecimento e Inovação*. Brasília: Senado Federal, set. 2012, 48 p. Adequado ao padrão de formatação utilizado nesta publicação.

47 Esta proposta foi elaborada basicamente por mim, sobre quem deve caber toda responsabilidade. Mas teria sido impossível sem o debate semanal, ao longo de meses, com um grupo composto por: Marcos Formiga, Célio da Cunha, Walter Garcia, Marcondes Araújo, Neantro Saavedra, Fernando Seabra, Vamireh Chacon, Heitor Gurgulino de Souza, Joanílio Teixeira e Waldery Rodrigues Júnior.

Especialmente as ideias e provocações do eco-economista amazônida e educador Armando Mendes, que faleceu subitamente nesse período, deixando sua instigante contribuição. Por isto, é a ele que dedicamos esta proposta para a criação de um Sistema Nacional de Conhecimento.

longas greves; em um tempo em que o mundo inicia sua marcha para uma economia e sociedade movidas pelo conhecimento.

No momento da grande revolução educacional, científica e tecnológica que caracteriza nosso tempo, a falta de um sistema robusto para a criação, divulgação e utilização de conhecimento e inovação impedirá o avanço do Brasil na derrubada dos muros do atraso, em relação ao exterior, e da desigualdade interna que têm nos caracterizado. Podemos fazer uma análise simbólica e aprovar esta proposta da Câmara dos Deputados ou nos debruçarmos sobre ela, avaliar cuidadosamente seu conteúdo e oferecer ao Brasil a alternativa que o Brasil precisa para dar o salto que não estamos conseguindo em direção ao futuro.

Para isto, ao analisar o PNE-II, o Senado precisa ir muito além e apresentar uma proposta para a implantação de um Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação com cinco partes: Revolução na Educação Básica; Fundação de um Novo Sistema Universitário; Ampliação de Institutos de Pesquisas; Bases para a Produção Criativa no Setor Produtivo; e Fortalecimento do Entorno Social Favorável ao Conhecimento e à Inovação.

Este texto é uma contribuição que ofereço aos colegas senadores e senadoras, com a esperança de que atenderem a expectativa nacional e a responsabilidade histórica, aproveitando a chance que o momento nos oferece.

2. A Revolução na Educação Básica

A fragilidade e a vergonha

Nos últimos anos, o Brasil vem despertando, lentamente, para o risco que ameaça nosso futuro em decorrência da fragilidade do sistema educacional e, em consequência, nossa incapacidade para criar conhecimento, em um tempo onde a ciência e a tecnologia, mais do que nunca, são a base para o futuro. Daqui para frente, não haverá progresso para os países que não forem capazes de criar conhecimento antes de outros. Entre

os países emergentes de porte médio, e mesmo em comparação com países com economia pequena, somos um dos mais atrasados no que se refere à educação de seu povo – da infância ao nível superior – e no que se refere à capacidade de criar ciência e tecnologia, inovar e patentear.

Já estamos vivendo um verdadeiro apagão de conhecimento na carência de profissionais qualificados para as novas demandas da economia.

Ao lado do sentimento do risco, despertamos também o sentimento de vergonha diante da desigualdade como o sistema educacional atende à população, discriminando desde a infância conforme a renda da sua família e despertamos também para as consequências que decorrem desta desigualdade. Daqui para a frente, não haverá futuro para as sociedades que não desenvolverem o talento de toda sua população desde a infância, não distribuírem a chance de educação entre todas suas crianças, tanto porque não se justifica perder qualquer recurso intelectual, quanto porque o berço da desigualdade (ou a igualdade) na sociedade está na desigualdade (ou na igualdade) da escola.

Pode-se dizer que no subsolo da sociedade brasileira há um terremoto de grandes proporções pela falta do “lubrificante social” que o acesso à educação propicia para a estabilidade social; e pode-se prever um imenso tsunami ameaçando nossa economia futura por falta da competitividade que vem de um sistema de educação com qualidade para todos.

Os indicadores, nacionais e internacionais, mostram estes riscos e vergonhas. Temos, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, cerca de 13,9 milhões de adultos analfabetos (9,6% da população com 15 ou mais anos). Já de acordo com o INAF 2011 temos 27% da população adulta que são analfabetos funcionais. Do total de nossas crianças, nem 40% terminam a educação Básica; dos que estão no ensino superior, apenas 38% dominam a capacidade para ler e escrever, e ainda menor é a porcentagem dos que dominam as habilidades matemáticas. Ao comparar o Brasil com outros países, estamos em 88ª posição de acordo com a UNESCO, e em um dos últimos lugares entre os 56 países avaliados pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudante (PISA).

Isto é a consequência de nossa longa história de abandono da educação. Nossos professores da educação básica estão entre os que recebem piores salários, são menos respeitados socialmente e sobre os quais menos se exige; nossos prédios escolares e equipamentos pedagógicos estão entre os que têm pior qualidade; milhares de nossas escolas não passam de restaurante mirim: o aluno frequenta apenas pela merenda, sem exigências, sem leituras, sem estudos, sem dever de casa e, inclusive, sem aulas.

No máximo, propõem-se ligeiras melhoras, como se o futuro fosse a continuação do passado, apenas com pequenas mudanças. A tragédia deste quadro está clara nos resultados, divulgados em agosto de 2012, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do ano passado: a média das escolas públicas (incluindo as municipais, estaduais e federais) foi de 4,7; 3,9 e 3,4 respectivamente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Quando são incluídas as escolas privadas os resultados do IDEB 2011 continuaram pífios: respectivamente 5,0; 4,1 e 3,7.

Fomos reprovados no vestibular para ingressar no futuro.

Por razões de nossa formação cultural não consideramos educação como símbolo de riqueza, nem a vemos como construtora de riqueza; e por razões políticas da divisão social de nossa sociedade, resolvemos os problemas de saúde, transporte, moradia e também educação apenas para as classes relativamente ricas, abandonando os serviços públicos que atenderiam às grandes massas, jogando fora a cada geração dezenas de milhões de cérebros.

Nas últimas décadas, o programa Bolsa Escola/Família conseguiu ampliar a matrícula, mas não ampliou a frequência, a assistência, a permanência e muito menos o aprendizado. Programas como FUNDEF e FUNDEB, Livro Didático, Merenda Escolar e Piso Salarial do professor têm sido positivos, mas insuficientes diante da necessidade de uma revolução educacional que nos permita caminhar para uma sociedade educada, justa, eficiente, competitiva, sustentável.

Temos uma história de desprezo da educação e um pacto de abandono, todos se enganando mutuamente no presente sem preocupação com o futuro. Nossas

populações pobres aceitam a ideia de que a educação boa é direito apenas dos ricos, e estes consideram que basta educar mediocrementemente seus filhos.

A Conferência, o PNE-II e a Revolução Educacional Brasileira

Por isto, a convocação de uma Conferência Nacional da Educação, ainda nos primeiros meses do governo Lula, em 2003, criou a expectativa de que a tradição do abandono estaria mudando. E a esperança de que o governo Lula seria um governo de Educação Básica graças a programas então lançados e formalizados em Projetos de Lei, como o Brasil Alfabetizado, o PAE que virou PROUNI, ampliação do Bolsa Escola que virou Bolsa Família, o Programa Federal de Avaliação e Valorização do Professor, Escola Básica Ideal e outros.

Com a mudança do Ministro, logo no início do segundo ano de governo, os programas foram descaracterizados ou interrompidos, a Conferência foi suspensa para ser retomada seis anos depois no final do segundo mandato, como se o governo temesse as reivindicações que dela surgiriam. Só volta a ser convocada no final do governo Lula e só conclui seus trabalhos no décimo ano do governo Lula-Dilma. Esta década entre a convocação e a conclusão dos trabalhos da conferência é um indicador do pouco interesse pela educação.

Ainda pior, realizada a Conferência e concluído o Segundo Plano Nacional de Educação (PNE-II), o Brasil não tem muito o que comemorar; e o risco que se apresenta para o futuro pode até se ampliar, pela ilusão criada e até pelas promessas de mais recursos que poderão ser desperdiçados pela incapacidade do raquítico sistema educacional brasileiro em absorvê-los. De fato, o dinheiro despejado no quintal de uma escola vira lama na primeira chuva, se ele não for canalizado corretamente.

Infelizmente, a Conferência esteve envolvida por visões corporativas, mais olhando o imediato do que o longo prazo da Nação; mais desejando melhorar o atual quadro do que fazer a mudança radical que nosso sistema educacional precisa para atender as necessidades que o mundo atual exige.

O PNE-II em pouco se diferencia do PNE-I, instituído ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que trouxe poucos resultados após dez anos de implementação: continuamos um dos países com os piores indicadores educacionais; o analfabetismo quase não diminuiu; o número de concluintes do Ensino Médio manteve-se abaixo e sem qualidade; a escola brasileira continua reprovada. O único resultado positivo foi o aumento no número de alunos no Ensino Superior, mas com dramática redução na qualidade por causa de falta de base dos alunos, o que provoca uma evasão em todos os cursos, por despreparo do Ensino Médio; e uma fuga de áreas como ciência e engenharia, pela impossibilidade de dissimular a falta de conhecimento em matemática. Depois de 12 anos do PNE-I, a opção pelo magistério continua entre as últimas preferências dos jovens que entram em cursos superiores.

Prova do fracasso do PNE-I foi a necessidade de lançamento com grandes fanfarras, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do qual pouco se falou depois da festa de lançamento, e poucos resultados deixou no cenário da educação brasileira. Por sua vez, o PNE-II, elaborado pela conferência recente, ficou concentrado a dois aspectos: metas-intencionais sobre *onde chegar* e metas-financeiras de *quanto gastar*.

O PNE-II apresenta 230 metas-intencionais, sem a definição de *como fazer* para cumprir cada uma delas. A meta-concreta se refere ao compromisso de reservar 10% do PIB para a Educação, no orçamento público em cada ano. Não explicita o salário necessário para atrair os melhores quadros da juventude para a carreira de professor, nem como selecioná-los ou avaliá-los; nem em quais escolas eles serão formados; nem como esta responsabilidade se distribuirá entre as unidades da Federação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 80 anos atrás carregou mais ousadia, lucidez e espírito público do que os planos PNE-I, PDE e PNE-II.

O Brasil não precisa de um novo PNE igual ao PNE anterior, precisa de uma revolução educacional ao longo dos próximos anos, contando com metas-instrumentais claras de *como fazer*. Muito mais do que um PNE-II, precisamos de uma RNE, *Revolução Nacional na Educação*.

A grande diferença entre mais um PNE e uma RNE está em: primeiro, que em um prazo determinado nossas escolas estejam no mesmo nível de qualidade daqueles países que fizeram suas revoluções educacionais no século XX, como Coreia do Sul e Finlândia; e segundo, que as crianças de famílias com baixa renda terão acesso à escola com mesma qualidade dos filhos das classes de alta renda.

Por mais recursos financeiros que nele sejam investidos, este salto não será conseguido com pequenos avanços no Atual Sistema Educacional. A Revolução exige um Novo Sistema Educacional a ser implantado substituindo o atual.

Os instrumentos da Revolução Nacional na Educação (RNE)

a) O que é necessário

- *Mais tempo na escola ao longo do ano e em cada dia* para toda criança ou jovem dos 4 anos aos 18 anos de idade.
- Professores com salários e reconhecimento social capazes de atrair ao magistério os jovens com mais talento, exigindo deles formação sólida, vocação para o magistério, dedicação exclusiva e avaliações constantes; com *estabilidade-responsável*, estável em relação à política, mas não em relação a avaliações. Os docentes precisam reduzir o tempo em sala de aula e ampliar o tempo para estudo, orientação de alunos, conversas com os pais, participação em seminários e cursos. Ao longo de toda a atividade profissional devem receber permanente qualificação nos mais novos métodos didáticos.
- *Prédios mais confortáveis, bonitos, bem equipados* com laboratórios para ciências, informática, televisão, bibliotecas, quadras esportivas, espaços culturais.
- *Mais tempo com leituras, atividades culturais e esportivas*, debates filosóficos, promoção científica e ampliação do estudo de matemática, ciências e idiomas.

- *Reorientação do método* do simples ensino para métodos que permitam a combinação da teoria e prática e orientado à aprendizagem ao longo de toda a vida.
- *Menos tempo em frente à televisão doméstica e uso mais intenso e de melhor qualidade do computador e televisão*, tanto em aulas presenciais quanto a distancia.
- *Os pais dos alunos com maior participação nas atividades de seus filhos* bem como maior oferta de cursos dedicados a eles, especialmente e emergencialmente para a erradicação do analfabetismo. E *abertura das escolas* à população local como forma de protegê-las e atrair a comunidade externa.
- *Métodos e conceitos mais adequados* aos gostos e hábitos das crianças e jovens, com melhor aproveitamento do tempo de aulas, fazendo da escola um agradável centro da vida de cada criança.
- *Definição de uma Lei de Responsabilidade Educacional*, nos moldes de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Ficha Limpa, para tornar inelegíveis políticos que não cumpram as metas.
- *Regularidade*, continuidade e organização da sala de aula para que os alunos e professores cumpram os horários diários e do ano letivo regularmente, sem interrupções por greve.

O desafio está em como atingir estes dez pontos. A alternativa da evolução lenta não surtirá os efeitos esperados. Não surtiu em nenhum país: todos que deram salto fizeram suas revoluções. Por esta razão, o PNE-II fracassará ao continuar preso ao velho sistema educacional, viciado, depredado, desmotivado.

b) Os instrumentos operacionais da RNE

Não é nova a ideia de criação de um Novo Sistema Educacional Brasileiro. Oito décadas atrás, em 1932, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, foi defendida a tese que levou à necessidade da escola em tempo integral, como as Escolas Parque; das quais

decorreram os CIEPs, 50 anos depois no Rio de Janeiro. Mas visavam à implantação de unidades escolares sem a abrangência de um plano nacional com o objetivo de substituir o Atual Sistema Educacional pulverizado em municípios e estados por um Novo Sistema Educacional com carreira de professores unificada nacionalmente, todas escolas utilizando os avanços técnicos e científicos das últimas décadas, tanto nas ferramentas quanto nos conceitos.

O centro desta proposta de uma RNE, no lugar do PNE-II, baseia-se em 20 pilares:

- 1) *Criação de uma nova Carreira Nacional do Professor*, capaz de atrair os melhores quadros da sociedade brasileira para a atividade docente, o que exige um salário mensal de aproximadamente R\$ 9.000,00 (equivalente à média recebida pelos docentes em países como Coreia do Sul, Finlândia, Chile e Austrália) além de outros benefícios que façam do professor o profissional mais respeitado da sociedade brasileira; rigoroso sistema de seleção, cuidadoso processo de formação, exigência de absoluta dedicação exclusiva ao magistério e estabilidade-responsável que exija avaliação periódica. Estes professores serão lotados nas mesmas cidades e nas mesmas escolas, conforme o item 5 abaixo.
- 2) *Instalação de escolas para formação de professores*, nos moldes de outras carreiras de Estado, com o Instituto Rio Branco e Academia da Polícia Federal, para os candidatos aprovados, antes do contrato final e incorporação deles no Novo Sistema. Nestas Escolas haverá cursos adicionais para gestor escolar e só poderá vir a ser selecionado/eleito o professor que, além do diploma da escola, tiver diploma de especialidade em gestão escolar.
- 3) *Implantação de escolas federais* com edificações da melhor qualidade, com os equipamentos para atividades culturais e esportivas e com os mais modernos laboratórios e sistemas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) bem como jogos educativos; todas com lousas inteligentes no lugar de quadros e crescente uso de livros e jogos interativos digitais. O objetivo é facilitar a aprendizagem, o acesso ao conhecimento e fazer da escola um espaço do gosto dos alunos, seus pais, professores e demais servidores.

4) *Adoção de horário integral* em todas essas escolas, em classes com no máximo 30 alunos por turma.

5) *Implementação do Novo Sistema Educacional Brasileiro por cidades*. Nas cidades que receberão os professores da Nova Carreira Nacional, todas as escolas serão de responsabilidade do governo federal e atenderão os pilares acima propostos. A Revolução será feita por grupo de cidades até que esteja implantada em todo o Brasil. As cidades serão selecionadas por critérios previamente estabelecidos e para elas serão contratadas, a cada ano, uma média de 115 mil professores da nova Carreira Nacional do Professor, o que equivale, em média, a 10 mil escolas, em 250 cidades de porte médio, atendendo cerca de 3,5 milhões de alunos. O novo sistema será implantado de forma imediata, dois anos, nestas cidades e progressivamente, por bloco de cidades, em todo território nacional no prazo de 20 anos.

6) Nas cidades onde o novo sistema for implantado, *os atuais docentes não aprovados para a nova Carreira Nacional do Professor receberão cursos de formação especial* e serão incorporados no novo sistema com salário de R\$ 4.000,00/mês condicionado à aceitação das novas condições de dedicação exclusiva e estabilidade responsável.

7) *Abrangência do Ensino Médio* com a garantia de educação e formação profissional que assegure o aprendizado de pelo menos um ofício em articulação com o Sistema S já existente.

8) *Uso de modernos sistemas pedagógicos voltados à aprendizagem para toda a vida* que incentivem os alunos à habilidade de aprender, e o sentido ético e estético de vida, bem como a capacidade de falar idiomas, dominar a matemática e as bases para as ciências.

9) *Comprometimento da mídia* no processo de educação e aprendizagem, por meio da promoção de programas culturais nas redes comerciais e a implantação de televisões públicas voltadas para a educação inclusive com aulas de reforço, de alfabetização e incentivos à leitura. Ao mesmo tempo empoderamento dos

pais na escola dos filhos dando-lhes direito de participar da escola na sua gestão e nas avaliações dos professores.

10) *Nas cidades selecionadas para a federalização, oferta e mobilização dos equipamentos sócio-cultural-educacionais* como bibliotecas, teatros, museus, cinemas, programas de erradicação do analfabetismo e formação de adultos.

11) *Transformação do MEC em Ministério da Educação Básica*, com migração das universidades para um novo Ministério do Ensino Superior que incorporaria o atual MCTI.

12) *Durante os anos de implementação nacional do Novo Sistema Educacional e nas cidades ainda não selecionadas, execução de programas de melhoria na qualidade do sistema tradicional* com elevação na formação e nos salários dos professores, dotação de equipamentos nas escolas e ampliação da jornada de aulas para os alunos, enfrentando o problema da repetência e do analfabetismo no Ensino Fundamental.

13) *Transformação do INEP do seu atual papel de avaliação para centro de referência e agência de pesquisas sobre a educação com foco na formação de professores e implementação de novos paradigmas na educação.*

14) *Retorno do conceito do programa Bolsa Escola, no lugar do Bolsa Família*, com total comprometimento dos beneficiados à frequência às aulas e comparecimento dos pais à escola, e implantação do programa Poupança-Escola pelo qual o aluno aprovado recebe, no final do ano, um depósito em caderneta de poupança que só será liberada se e quando concluir o Ensino Médio.

15) *Atenção individualizada para cada criança*, na identificação e localização bem como na atração à escola das crianças não matriculadas espontaneamente pelos pais; acompanhamento informatizado de cada criança na escola por um Sistema Nacional de Cuidado Educacional.

16) *Cuidados com a infância na pré-escola*, universalizando os cuidados com todas as crianças por meio de creches e serviços comunitários de atendimento alimentar e pedagógico.

17) *Respeito ao setor particular de educação* como direito democrático e sua cooperação com o setor estatal por meio de regulamentações, avaliações e bolsas de estudos, nos moldes do PROUNI visando assegurar a este setor uma função de interesse público.

18) *Criação de um sistema de inspeção nacional* que acompanhe o desempenho das escolas, nos moldes dos sistemas federais de fiscalização fazendária, sanitária, trabalhista.

19) *Implantação de Departamentos Federais de Educação* em cada uma das cinco regiões geográficas do país, com a finalidade de acompanhar a implantação do Novo Sistema de Educação.

20) *Continuidade assegurada do ritmo normal das escolas.* Fica impossível imaginar um sólido Sistema Nacional de Conhecimento e Inovação se as escolas e universidades trabalham em períodos interrompidos por paralisações no meio do ano letivo, às vezes por longos meses. Por esta razão, é preciso criar mecanismos que priorizem a educação por parte do setor público e reduzam as manifestações de corporativismo por parte dos professores e servidores administrativos. Um caminho é a instalação de um Conselho de Negociações Educacionais que analise as reivindicações e possibilidades de atendimento sem necessidade de paralisações. Outro seria considerar a educação um setor tão essencial que as paralisações não seriam permitidas, sobretudo, sem desconto de ponto. E proibir o vexaminoso instituto de reposição escolar que engana o país, por causa do hábito de não haver desconto de salários durante paralisações.

c) Custos envolvidos

Os custos para realizar essa revolução estão detalhados no Quadro 1 e no Gráfico 1 abaixo. Nota-se que:

- Há uma notória viabilidade na proposta;
- Os custos totais (soma para o Novo Sistema Educacional e para Sistema Nacional Tradicional Vigente) evoluem de 3,8% até estabilizar-se, vinte anos

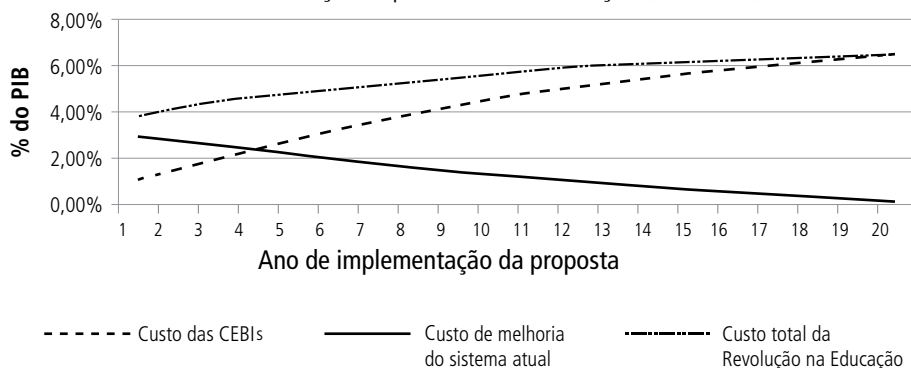
depois de iniciado, em um patamar inferior a 6,5% do Produto Interno Bruto – PIB (mesmo sob as condições educacionalmente ambiciosas e economicamente conservadoras de simulação dos parâmetros usados na proposta). Considerou-se taxa de crescimento do PIB em 3% ao ano; e não levou-se em conta o reconhecido impacto da melhoria da educação sobre a produtividade e o PIB; nem considerou-se a redução nos gastos com assistência social (inclusive Bolsa Família) decorrente da melhoria na educação;

- Em 20 anos pode-se fazer uma revolução na educação sem desprezar as restrições orçamentárias do governo.

Quadro 1. Custo de implementação da Revolução Republicana na Educação (preço constante dezembro/2011)

Ano de implementação		1	6	11	16	20
PIB a preço constante (dez./2011, em R\$ bilhões)		4.137	4.796	5.560	6.446	7.255
CEBI *	Números de alunos (milhões)	3,5	16,1	28,8	41,4	51,5
	Custo variável (R\$ bilhões)	31,5	145,2	258,9	372,6	463,5
	Custo fixo (R\$ bilhões)	8,8	4,9	3,2	1,4	0,0
	Custo total (fixo + variável) (R\$ bilhões)	40,3	150,1	262,0	374,0	463,5
	% do PIB	1,0%	3,1%	4,7%	5,8%	6,4%
SEV **	Número de alunos (milhões)	48,0	35,4	22,7	10,1	0,0
	Custo adicional do salário do professor (Delta) (R\$ bilhões)	118,7	87,5	56,2	25,0	0,0
	% do PIB	2,9%	1,8%	1,0%	0,4%	0,0
TOTAL	Número de alunos (milhões)	51,5	51,5	51,5	51,5	51,5
	Custo (R\$ bilhões)	159,0	237,6	318,3	398,9	463,5
	% do PIB	3,8%	5,0%	5,7%	6,2%	6,4%

*CEBI = Cidades com Escola Básica Ideal; **SEV = Sistema Educacional Vigente. Elaboração própria.

Gráfico 1. Custos da Revolução Republicana na Educação (% do PIB)

Fonte: Elaboração própria.

d) Conclusão

Esta seria a base da revolução educacional que o Brasil precisa, substituindo com ousadia o modesto e tradicionalista PNE-II, que repete o PNE-I, cujos resultados, depois de 12 anos, são insuficientes para as exigências educacionais dos tempos de hoje.

3. A Fundação do Novo Sistema Universitário Brasileiro

Não é possível imaginar um Sistema de Conhecimento e Inovação sem cuidar da Educação Básica, mas não basta a revolução neste setor educacional se a universidade não for preparada como elemento central do sistema.

A Revolução na Educação Básica terá impacto imediato na melhoria da qualidade na Educação Superior, mas não bastará. Com melhores alunos, a universidade melhora sua qualidade, mas não se transforma automaticamente em setor fundamental do Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação. Para que isto ocorra é preciso fundar um Novo Sistema Universitário Brasileiro, adaptado às necessidades das mudanças científicas e tecnológicas que ocorrem neste século. A universidade tradicional precisa rever sua história, seu papel, seu conceito, sua estrutura, sua gestão e seu funcionamento.

A História

O Brasil foi um dos últimos países da América a criar sua própria universidade, séculos depois de países como Guatemala, Peru, República Dominicana, para não falar dos EUA. Apesar de referências à criação de universidade pelos Inconfidentes Mineiros, no final do século XVIII, e de duas tentativas frustradas quase 200 anos depois, no início do século XX, no Amazonas e no Paraná, somente em 1922, criamos a hoje denominada UFRJ, então chamada de Universidade do Brasil. Supostamente esta criação deu-se não por razões acadêmicas, mas para oferecer um título de Doutor Honoris Causa a um rei belga em visita ao Brasil naquele ano. Demoramos e fizemos de maneira subserviente e sem compromisso com um sistema de conhecimento. A segunda universidade – USP, criada em 1934 – nasce com propósito acadêmico, mas também graças à influência estrangeira por professores franceses, alemães, italianos e portugueses. Vindo logo em seguida a universidade do antigo Distrito Federal criada por Anísio Teixeira e interrompida em 1939, por força do Estado Novo.

A primeira experiência de uma universidade brasileira para o Brasil, comprometida com o desenvolvimento nacional e contemporânea com o futuro, foi a Universidade de Brasília (UnB) criada sob inspiração de Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira e outros, entre os quais Celso Furtado. Esta iniciativa trouxe uma nova proposta revolucionária: uma estrutura por departamentos, no lugar de faculdades isoladas; a carreira e dedicação exclusiva dos seus professores; a convivência com o mundo real dos setores público e privado. A UnB passou a ser parte integrante do esforço desenvolvimentista que caracterizava o país naquele momento histórico e tudo indicava que sua experiência se espalharia por todo o sistema universitário brasileiro graças à reforma universitária então em debate. Lamentavelmente, esta experiência durou apenas dois anos, sendo interrompida pelo golpe militar de 1964 que provocou a demissão de mais de duas centenas de professores e o cerceamento da liberdade acadêmica que interrompeu esse projeto por 21 anos.

Ao longo deste período, o sistema universitário foi tutelado pelo regime e aliado das mudanças tecnológicas específicas que ocorreram no país graças ao próprio regime

militar como o Pró-Álcool e o avanço do ITA/EMBRAER, além de institutos como Oswaldo Cruz, INPE, INPA e EMBRAPA.

Apesar da conquista de sua autonomia, a Universidade ficou prisioneira de suas corporações e ao mesmo tempo perplexa diante dos problemas da contemporaneidade: a velocidade como o conhecimento avança mais velozmente do que a estrutura universitária permite criar; a velocidade como ele se espalha, fora dos muros universitários; e a perda de legitimidade por falta de empregabilidade a seus diplomados; tudo isso coloca imensos desafios à universidade.

Para o Brasil dar entrada na economia e na sociedade do conhecimento do século XXI será preciso uma reformulação da universidade. Pode mesmo dizer-se que é necessário fundar um Novo Sistema Universitário Brasileiro (NUB) para que uma Nova Universidade Brasileira encontre o seu lugar de motor do desenvolvimento econômico e social baseado no conhecimento.

A missão do NUB

O NSB tem a missão de identificar e fazer florescer o talento de pessoas com vocação para a construção do saber de nível superior nas diversas áreas do conhecimento. A Nova Universidade deve ser parte de um Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação não uma estrutura que se esgota em si mesma, fechada e corporativa. Deve fazer parte, tanto acadêmica quando politicamente, do esforço da revolução em todos os níveis de educação e da transformação do país, fazendo-o ingressar na sociedade do conhecimento.

a) O ingresso

A qualidade da universidade depende diretamente da Educação Básica. É lá que começa a formação do bom profissional de nível superior. A melhor maneira de atrair os alunos talentosos é fazer a identificação do talento e a seleção ao longo do Ensino Médio, por meio de sistemas de avaliação aferidos numa base nacional pelas universidades e pelo ministério que as coordena, respeitados os instrumentos de discriminação afirmativa em prática no país.

O universo de recrutamento deve ser alargado graças à melhoria da qualidade da Educação Básica, e através da instalação de um sistema de creditação de conhecimentos informais obtidos em regime de autodidatismo, de prática profissional ou de experiência de vida.

b) Os anos de iniciação

O talento identificado ao longo do Ensino Médio deve ser consolidado com a aptidão profissional descoberta nos primeiros anos do Ensino Superior. O projeto interrompido na UnB em 1964 definia que o novo aluno tivesse até dois anos de curso de formação geral nas áreas básicas do conhecimento. Só a partir daí ele escolheria o curso específico da carreira que desejava seguir. A NUB deverá retomar este fluxo acadêmico com dois anos de formação geral antes do ingresso na própria carreira, construindo uma variante própria adaptada à realidade brasileira do modelo de formação superior por ciclos de estudo atualmente prevalecente em todo o mundo, e raras experiências no Brasil.

c) Empregabilidade

Uma das razões da atual crise universitária é sua perda de legitimidade diante dos jovens pela perda de empregabilidade apesar dos diplomas. A universidade não deve ficar restrita à formação para o mercado imediato, preparando profissionais como produtos que vão para as lojas atendendo aos impulsos das carreiras com demanda naquele instante. Mas, devendo escapar desta orientação imediatista característica de muitas universidades particulares a NUB deve corrigir a atitude de desprezo pelo mercado que universidades estatais por vezes cultivam. A NUB não pode ignorar que seus formandos têm um papel social a desempenhar usando os conhecimentos adquiridos. Para isto deve ter um compromisso com a empregabilidade. Não apenas por sua responsabilidade social, como também pela necessidade de legitimar seus recursos junto à juventude que a procura.

A empregabilidade de seus profissionais deve ser um dos propósitos da Nova Universidade. Isto exige a adaptação de seus cursos às exigências da sociedade, antecipando-se às necessidades a serem ditadas pelo futuro. Esta atitude deve levar em conta as necessidades de uma formação humanista, versátil e regularmente

renovada e complementada ao longo de toda a vida. A empregabilidade em que o conhecimento se renova rapidamente, requer formação permanente para ex-alunos, já diplomados.

O conceito

a) As categorias

A Educação Superior poderá ser ofertada por diferentes formas de instituições, incluindo-se as atuais universidades, faculdades independentes, centros universitários, faculdades agregadas, institutos universitários de pesquisa, universidades comunitárias, institutos universitários de ensino, universidades corporativas e mesmo universidades livres.

No entanto, o Novo Sistema Universitário Brasileiro não será constituído apenas por cursos universitários. Deverão ser oferecidos cursos pós-secundários profissionalizantes para a formação de capital humano sem necessidade de longa formação acadêmica. Os atuais Institutos Tecnológicos têm esta tarefa e deverão continuar a desempenhá-la na medida em que não sejam transformados em simples repetição de curso superior. O conceito deverá ser ampliando a outras áreas não exclusivamente tecnológicas.

Em maior medida do que os cursos universitários, a formação pós-secundária profissionalizante deverá ajustar o número de vagas e os tipos de cursos conforme a evolução da economia e da sociedade.

b) A propriedade e compromisso da instituição

Conforme a propriedade de seus equipamentos e o regime funcional de seus professores e servidores técnico-administrativos, as instituições da NUB poderão ser estatais ou particulares. E, conforme os compromissos de seus cursos, as instituições poderão ser de interesse público ou de interesse privado. Umas e outras deverão ser regularmente sujeitas a avaliação institucional, incluindo a avaliação pedagógica e científica dos cursos, de cujo resultado dependerá a autorização para a manutenção do seu funcionamento. As universidades livres, sem qualquer reconhecimento nem aporte público poderão funcionar como entidades de livre-pensar.

As instituições particulares podem ser declaradas de interesse público, conforme a qualidade, o propósito da formação e a abrangência dos temas de ensino, pesquisa e extensão. No outro lado, as universidades estatais podem ter cursos declarados de interesse privado de seus alunos, seja por falta de qualidade de seus cursos ou de relevância social, ou ainda por excesso de oferta de profissionais em sua área de conhecimento.

Não faz sentido que um jovem talentoso que deseja, por exemplo, ser professor na Educação Básica tenha de pagar por um curso em universidade ou faculdade de qualidade mesmo sendo particular. No Novo Sistema Universitário Brasileiro, a instituição particular que demonstrar qualidade poderá ser reconhecida como de interesse público e receber financiamento para permitir a gratuidade nos cursos definidos como de relevância social e nacional. Entre esses cabe especial prioridade aos cursos de formação de professores, definindo-se áreas prioritárias como, no momento atual: matemática, física, química, biologia e idiomas.

A cada cinco anos, em função dos resultados da avaliação e das opções sobre a estratégia de desenvolvimento do país e levando em conta a carência de profissionais na área, o Estado definirá quais os cursos das universidades estatais e das universidades particulares são de interesse público considerados de relevância social e nacional, definindo para cada um deles, numa base anual, as respectivas vagas financiadas e fazendo-os gratuitos para os alunos via um procedimento similar ao PROUNI para a compra de vagas em particulares.

As autoridades universitárias terão toda autonomia para definir seus cursos, às autoridades públicas cabe dizer quais deles são de interesse público.

c) Prioridade aos setores de ciências, engenharia e matemática

A universidade brasileira vem se concentrando de maneira expressiva na oferta de ensino e pesquisas nas áreas do conhecimento social e humano. Os países que se transformaram em centros de criação de conhecimento e inovação deram importância à formação nas áreas das ciências, das engenharias e da matemática. De forma gradativa e equilibrada, o Novo Sistema Universitário Brasileiro deve inverter a tendência brasileira e dar prioridade a estes setores.

d) *Multidisciplinaridade*

A universidade do futuro não poderá ser repetição do velho esquema de formação apenas por profissão isolada. Deverá ser instrumento da formação do pensamento multidisciplinar, tanto na organização de seus quadros por temas da realidade, quanto pela aglutinação de diferentes áreas do conhecimento em novos temas de estudos.

e) *Internacionalização*

Desde seu início, mil anos atrás, a universidade foi instituição globalizada, talvez a primeira, salvo as Igrejas, com esta característica. Daqui para frente, cada vez mais, a Nova Universidade será o resultado de intercâmbio em escala mundial. Para isso, seus cursos deverão favorecer a mobilidade internacional de estudantes e de professores, aderir às práticas de internacionalização universitária difundidas por todo o mundo, funcionar e ser avaliada conforme padrões internacionais.

f) *Formação flexível e contínua*

A realidade do começo do século XXI é de superação de velhos paradigmas e surgimento de novos, é como se nada fosse duradouro, nem mesmo no curto prazo, especialmente o conhecimento. A cada dia surgem conceitos novos e saberes antigos ficam obsoletos. A universidade precisa se adaptar a esta flexibilidade na sua estrutura, nos seus departamentos, nos seus currículos. A universidade deve atravessar os próximos anos em constante mutação.

Para ser compatível com as exigências da dinâmica do conhecimento no mundo de hoje, a Nova Universidade deverá oferecer cursos de formação ao longo de toda a vida dos profissionais que ela forma, caminhando na direção de exigir renovações de diplomas. Por sua vez, a estabilidade do professor deve ser reafirmada em relação aos poderes público ou privado, mas não em relação às avaliações e às mutações das áreas do conhecimento. Para tanto, as vagas de cada área do conhecimento devem ser definidas levando em conta as necessidades sociais, econômicas e culturais do presente e do futuro. O que exige um diálogo de cada universidade com os setores políticos nacionais e regionais. Ao longo dos tempos, novos cursos devem ser abertos outros

fechados, vagas deverão ser aumentadas ou reduzidas e mesmo zeradas. As unidades da estrutura acadêmica precisam se adaptar às evoluções do conhecimento e devem ser provisórias de acordo com o avanço da obsolescência de certas áreas. A cátedra vitalícia deverá ser outra vez abolida, como foi no começo dos anos 1960 depois de longa luta e greve dos alunos. A Nova Universidade Brasileira reconhecerá como permanentes apenas os professores que ao longo de suas carreiras demonstrarem competência e derem contribuições importantes à instituição.

Estrutura

a) Universidade tridimensional

A Nova Universidade precisa ser organizada por Departamentos – que formam os alunos e conduzem pesquisas e extensão – por categorias de conhecimento e de profissionais –, mas também por Núcleos Temáticos que ofereçam à comunidade as chances de organizar-se multidisciplinarmente para estudos sobre temas da realidade como energia, meio ambiente, pobreza etc. Além desses, para inocular a universidade de humanismo, a nova estrutura exige Núcleos Culturais, que organizem a comunidade por atividades estéticas e debates filosóficos ou por novos conhecimentos que surjam da combinação de categorias do conhecimento.

b) A informatização

Nos próximos anos, o processo de aprendizagem e ensino estará sendo revolucionado pelo uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). A Nova Universidade será velha enquanto não se adaptar aos novos meios de comunicação em todas as áreas, no formato e método de suas aulas e na ampliação de seu público a todos interessados, em qualquer parte do mundo.

c) A abertura

Um dos usos das Tecnologias da Informação e Comunicação será levar a universidade a todas as partes e receber ensinamentos de todas as partes, enfrentando o desafio da qualidade. Várias das grandes universidades do mundo – como Harvard, Stanford

– já oferecem muitos de seus cursos, e em breve quase todos, de forma aberta, sem necessidade de seleção, nem frequência. A NUB deve caminhar nesta direção, fazendo cada uma de suas unidades funcionarem como Universidade Aberta.

d) Rede

A Nova Universidade será crescentemente estruturada em rede, os alunos e professores serão parte do conjunto do sistema integrado de formação e pesquisa. Os alunos poderão ter professores e fazer cursos em universidades diferentes daquelas onde estiverem matriculados; os professores darão cursos em rede para alunos de qualquer universidade e não apenas naquela onde estiverem fisicamente localizados. As pesquisas também serão por grupos de professores e alunos em redes de pesquisadores de qualquer parte do Brasil ou do exterior.

Avaliação

Para ser Nova, a universidade precisará ser constantemente avaliada em relação aos seus professores, alunos, servidores, instalações e o resultado de seu trabalho, sua qualidade e sua relevância. É necessário fazer a progressiva generalização das melhores metodologias e práticas de avaliação a todo o sistema. O resultado das avaliações deve ser divulgado por um Índice do Desenvolvimento da Educação Superior (IDES) e utilizado como critério para autorização do funcionamento dos estabelecimentos e dos cursos, e para atribuição de bolsas de estudos com recursos públicos aos seus alunos.

As funções

Como instituição o Novo Sistema deve cumprir sua função de ensino, pesquisa e extensão, mas deve permitir em sua comunidade professores dedicados apenas ao magistério e pesquisadores que não são vocacionados para o ensino mas podem ser bons pesquisadores.

Autonomia sem autismo

A Nova Universidade deve ser autônoma dentro das salas de aula e nos seus laboratórios de pesquisa, mas deverá estar ligada e não de costas à sociedade e às necessidades tanto do setor público quanto do setor privado. E deverá relacionar-se – sem medo, nem arrogância e com prazer – com as demais instituições que fazem parte do Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação: o governo, a indústria, o comércio, o setor de serviços, a agricultura. Sobretudo com a Educação Básica. Para isto, deve usar não apenas os Núcleos Temáticos, mas também outras instâncias, como Centros de Desenvolvimento Sustentável, Centros de Desenvolvimento Tecnológico e Núcleos de Extensão.

A orientação da universidade deve levar em conta as necessidades atuais e os projetos e tendências de longo prazo da sociedade e do mundo. Para isto, cada unidade da Nova Universidade deve contar com um Conselho Superior de Integração: órgão de encontro e conciliação entre as posições da universidade e da sociedade.

Vinculação das áreas tecnológicas aos seus respectivos ministérios

A NUB deve entender que alguns cursos podem funcionar melhor se oferecidos e gerenciados pelos setores aos quais servem. Os cursos de medicina podem ter mais qualidade e serem mais eficientes dentro do Ministério da Saúde; certos cursos de engenharia poderão ficar nos ministérios respectivos (transporte, energia etc.). Nesses casos, as universidades oferecem os primeiros anos de formação e passam seus alunos para os cursos específicos, de maneira similar ao que hoje é feito na formação dos diplomatas para o serviço de relações exteriores, através do Instituto Rio Branco.

A governança

A universidade deve abrir-se à sociedade aceitando a participação externa na sua gestão, inclusive na eleição de seus dirigentes. A ideia de eleição direta e paritária

pela comunidade já cumpriu seu papel como forma de livrar a universidade da tutela política do governo, mas está fazendo-a cair na tutela de interesses corporativos e partidários. A direção de cada Nova Universidade deve ser escolhida pela comunidade, mas seus nomes devem passar por critérios e pela validação de seu Conselho Superior de Integração com o SNCI do qual farão parte representantes de ministérios, setor empresarial, entidades representativas de classes profissionais e, obviamente, o Conselho Universitário da Instituição.

Para seu funcionamento, a Nova Universidade deve:

- utilizar figura jurídica que suporte o conceito de autonomia universitária, convenientemente dimensionado e clarificado em todos os seus contornos (sendo os mais polêmicos os de natureza administrativa, financeira e patrimonial), num consenso social e político indispensável à concretização dos fins de uma universidade moderna;
- reforçar a capacidade de arbitragem das direções sobre decisões de órgãos colegiados, sempre que estas contrariem ou impeçam a concretização dos objetivos expressos nos Planos de Desenvolvimento Institucional elaborado em conjunto pela universidade e seu Conselho Superior de Integração com o SNCI;
- reforçar a componente plurianual do financiamento para possibilitar a realização de planos de ação de médio prazo e notadamente o lançamento de programas de investimento;
- reforçar a componente do financiamento contratualizado em função de objetivos a atingir (número de vagas, taxas de diplomação, classificações relativas nos exames de âmbito nacional ou internacional, número de artigos científicos publicados e respectivas citações, patentes etc.);
- responsabilizar os dirigentes pelo não cumprimento dos planos de atividades;
- criar sistemas de incentivos às boas práticas profissionais de professores, de estudantes e de funcionários e de medidas disciplinares no descumprimento de responsabilidades e desleixo profissional.

- instituir uma sistemática baseada nos moldes de diversos países e na experiência das universidades de São Paulo, onde cada universidade estatal receberá um aporte de recursos proporcional à arrecadação dos impostos do governo federal, estadual ou municipal, conforme o nível ao qual a universidade pertença. Os recursos serão usados com autonomia, levando em conta a opinião do Conselho de Integração da Universidade com o SNC.
- localização administrativa em um só Ministério de Ensino Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação.

O custo estimado para a fundação do Novo Sistema Universitário Brasileiro é de aproximadamente 1,2% do PIB. Isto corresponderia a dobrar o orçamento atualmente destinado à Educação Superior no Brasil.

4. Ampliação de institutos de pesquisas

Mesmo que a Nova Universidade possa ter os pesquisadores sem carga de aula, ela nunca preencherá totalmente o papel de criação dos sistemas de conhecimento em todas as áreas.

O Sistema Nacional de Conhecimento precisa valorizar e apoiar os atuais institutos como Instituto Oswaldo Cruz, ITA, CTA, INPE, IMPA, INPA; e criar novos institutos nas áreas de genética, nanotecnologia, biotecnologia, informática. Cada um desses centros, contando com o apoio financeiro necessário, deverá elaborar metas ousadas a serem cumpridas, incluídas as de longo prazo. Por exemplo, aos institutos CTA e INPE é preciso definir a meta de em quantas décadas o Brasil fará parte do grupo de países com máximos avanços em cada área inclusive exploração espacial. Além disso, criar novos centros de referência em redes, unificando os diversos pesquisadores em áreas como Nano-Bio-Info-Cognitiva (NBIC), Ciência-Tecnologia-Engenharia-Matemática (CTEM), alternativas energéticas, desenvolvimento sustentável etc.

O custo estimado para a Ampliação de Institutos de pesquisas é de aproximadamente R\$ 11,2 bilhões (ou 0,27% do PIB). O Quadro 2 traz detalhes deste cálculo.

Quadro 2. Custo estimado para a ampliação dos institutos de pesquisa

Instituto / Centro de Referência	R\$ bilhões
Instituto Oswaldo Cruz	0,5
ITA/CTA	1,0
INPE	1,0
IMPA	0,7
INPA	0,5
Novo Instituto – Área de Genética	1,0
Novo Instituto – Área de Nanotecnologia	1,0
Novo Instituto – Área de Biotecnologia	1,0
Novo Instituto – Área de Informática	1,0
Novo Centro de Referência em Redes – Nano-Bio-Info-Cognitiva (NBIC)	1,0
Novo Centro de Referência em Redes – Ciência-Tecnologia-Engenharia-Matemática (CTEM)	1,0
Novo Centro de Referência em Redes – Alternativas Energéticas	0,5
Novo Centro de Referência em Redes – Desenvolvimento Sustentável	1,0
TOTAL	11,2

5. Bases para a cooperação na produção criativa

O Brasil logrou ser um país com produtos *made in Brazil*, mas quase não temos produtos *criados no Brasil*. Uma das poucas exceções são os aviões da Embraer, graças ao ITA/CTA; e a soja no cerrado e outros produtos graças a Embrapa/Agronegócio. A construção de um Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação exige mudar a velha mentalidade não criativa do setor produtivo para uma mentalidade criativa e de inovação. Para dar o salto do conhecimento à inovação, será necessária cooperação entre universidades, centros de pesquisas e setores produtivos, visando transformar o Brasil em um centro de produção de bens de alta tecnologia. Isso pode ser feito pelo uso de conselhos onde empresários e universitários trabalhem em cooperação, e com incentivos fiscais aos produtos criados, não apenas fabricados no Brasil. Para isto são necessárias ações que induzam:

- ampliação do conceito de extensão universitária às práticas de empreendedorismo e inovação, sob a forma de extensão tecnológica;
- valorização das atividades de extensão na avaliação dos professores, em nível semelhante às de docência e de pesquisa;
- creditação das atividades de extensão tecnológica aos estudantes que as desenvolvam;
- incentivo às atividades das empresas júnior e criação de incubadoras de empresas e parques tecnológicos em universidades, em parceria com empresas públicas e/ou privadas; e incentivo à criação de empresas envolvendo professores e estudantes, com base em ideias de negócio surgidas no âmbito das atividades de docência e de pesquisa;
- definição de políticas institucionais de valorização da propriedade intelectual, incluindo incentivos individuais à defesa de patentes numa base institucional;
- valorização da criação de sinergias com empresas, passando pela criação de laboratórios de interface e de programas de formação específicos em áreas de ponta.
- realização de licenças sabáticas em atividades dentro do contexto empresarial.
- o Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação deve oferecer incentivos às empresas inovadoras e eliminar incentivos às empresas basicamente fabricantes que não tenham criado, por inovação própria, e cooperação com os demais setores nacionais do SNCI, os produtos que fabricam.

O custo estimado para implementar as Bases para a cooperação na produção criativa é de aproximadamente 0,39% do PIB (o que corresponderia, para efeitos de comparação, a dobrar o atual orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação).

6. Fortalecimento do entorno favorável ao conhecimento

Não há possibilidade do Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação funcionar plenamente dentro de um entorno que não lhe seja favorável. Para o Brasil ter um SNCI dinâmico será preciso criar este entorno na população por meio de:

- a) erradicação do analfabetismo e fortalecimento da educação de adultos pelo tempo necessário para implementação da Revolução na Educação Básica;
- b) criação de uma Rede Nacional de Bibliotecas em todas as cidades, proporcional ao tamanho da população;
- c) construção e implantação de teatros e cinemas;
- d) instalação de orquestras;
- e) desenvolvimento de museus de arte, de história e de ciências.

É necessário, sobretudo, uma radical reformulação da política salarial do setor público para priorizar aqueles que fazem parte do SNCI – professores e pesquisadores – revertendo a tendência das últimas décadas e a situação atual que atribui salários muito superiores para atividades como as exercidas, por exemplo, no Congresso Nacional e na Justiça, em detrimento dos profissionais que geram conhecimento. A continuação desta política impedirá o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia, travando a formação do Sistema Nacional do Conhecimento e Inovação.

O custo estimado para o Fortalecimento do Entorno Favorável ao Conhecimento é de aproximadamente R\$ 9 bilhões. Para fins de efetiva implementação da PNCI supõe-se também que o orçamento do Ministério da Cultura será aumentado em 100% (o equivaleria a 0,06% do PIB). Desta forma, o custo total desta etapa do PNCI será de aproximadamente 0,28% do PIB. O Quadro 3 traz os detalhes deste cálculo.

Quadro 3. Custo estimado para o fortalecimento do entorno favorável ao conhecimento

Item	R\$ bilhões
a) Erradicação do analfabetismo e fortalecimento da educação de adultos pelo tempo necessário para implementação da Revolução na Educação de Base.	4,0
b) Criação de uma Rede Nacional de Bibliotecas em todas as cidades, proporcional ao tamanho da população.	2,0
c) Construção e implantação de teatros e cinemas.	1,0
d) Instalação de orquestras.	1,0
e) Desenvolvimento de museus de arte, de história e de ciências.	1,0
TOTAL	9,0

7. Custos totais envolvidos no PNCI

O quadro abaixo traz a consolidação para se chegar a estimativa do custo total de implementação do PNCI: 8,52% do PIB (ao final das duas décadas previstas para a proposta) o é equivalente, hoje, a cerca de R\$ 360 bilhões. Este é um resultado inflacionado e o número final deve ficar abaixo deste valor. Note-se que este custo é menor do que os 10% do PIB estabelecidos no PNE II na forma como encaminhado ao Senado Federal em setembro/2012 após aprovação na Câmara dos Deputados.

Quadro 4. Cálculo do custo total estimado para a PNCI (% do PIB)

	% do PIB
I – A Revolução na Educação Básica	6,39%
II – A Fundação do Novo Sistema Universitário Brasileiro	1,20%
III – Ampliação dos Institutos de Pesquisa	0,27%
IV – Bases para a Cooperação na Produção Criativa	0,39%
V – Fortalecimento do Entorno Favorável ao Conhecimento	0,28%
TOTAL	8,52%

Fonte dos Dados: STN, MEC, IBGE.

Elaboração: Assessoria Econômica do Gabinete do Senador Cristovam Buarque.

Este custo para o PNCI pode ser comparado com outras variáveis ou parâmetros da economia. Por exemplo, o custo será de 23,0% da receita administrada pela União ou 14,2% da dívida bruta do governo geral. Além disso, se tomarmos a média de todos os subsídios e subvenções fiscais da União no período 2009/2012 obteremos um valor de R\$ 222 bilhões/ano. Este valor já daria para cobrir 63% do custo total do PNCI. O superávit primário estimado para 2012 (R\$ 130,9 bilhões) já cobriria 40% do custo da proposta aqui delineada. Os gastos com campanhas eleitorais em 2012, estimados em pouco menos de R\$ 4 bilhões, já permitiriam financiar um terço do importantíssimo item relativo à ampliação dos Institutos de Pesquisa (item 3 do PNCI). O Quadro 5 traz os principais dados para estas comparações.

Quadro 5. Lista adicional parâmetros/variáveis associadas ao PNCI

	R\$ bilhão
PIB 2010 (valores correntes)	3.770,08
PIB 2011 (valores correntes)	4.143,01
Receita administrada pela União em 2011	1.532,91
Superávit primário estimado para 2012	139,80
Subsídios e subvenções fiscais da União (inclui desoneração e empréstimos subsidiados do BNDES) – Média 2009/2012	221,71
Montante da dívida bruta do governo geral (Governo Federal, INSS, governos estaduais e governos municipais) (valor em 31/08/2012)	2.480,20
Estimativa para gastos com campanhas eleitorais em 2012	3,80

Uma última consideração. Nos cálculos aqui tratados a questão demográfica é uma variável importante pois o número de alunos na Educação Básica tende a diminuir ao longo das duas próximas décadas em função da queda na taxa de fecundidade no Brasil (em 1970 era de seis filhos por mulher enquanto em 2010 esse número passou para 1,8 que é um valor abaixo da taxa de reposição da nossa população). Cabe lembrar também que a hipótese adotada para o crescimento do PIB foi de apenas 3% ao ano nas duas décadas de implementação do PNCI. As estimativas de custo são, portanto, conservadoras: o valor total como % do PIB é menor do que o estabelecido neste texto.

8. O futuro começa hoje e chega rápido

A história não nos perdoará se tomarmos decisões para aprovar um PNE que não ofereça os instrumentos com a ousadia necessária para fazer do Brasil uma sociedade e uma economia do conhecimento. Ficarmos restritos a intenções vagas e limitadas ao setor educacional é trair o que o futuro espera de nós nos dias de hoje. Para sermos fiéis ao que o Brasil precisa, não temos outra alternativa senão tomar as decisões que levem à realização da revolução social e cultural necessária a fazer do Brasil um país inovador, com elevada capacidade de criar, graças a um Sistema Nacional do Conhecimento e da Inovação.

CAPÍTULO 7

COMO SERIA O FINANCIAMENTO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA

Paulo de Sena Martins ⁴⁸

José Marcelino de Rezende Pinto ⁴⁹

Esta ideia foi sugerida no Brasil dezenas e dezenas de vezes e nunca conseguiu vencer. Uma daquelas permanentes brasileiras, o espírito fazendário, sempre impediu a criação de fundos autônomos para a educação [...] O direito à educação passou a ser um dos direitos constitucionais do cidadão brasileiro.

Para efetivação desse direito, de natureza constitucional, o Estado assume plena responsabilidade, nos termos de dispositivos expressos na Constituição. Essa responsabilidade, em virtude do caráter federativo do Estado, no Brasil, é solidária, obrigando simultânea e completamente as três esferas de Poder Público: a União, os Estados e os Municípios.

Tal obrigação solidária, a ser exercida conjuntamente e de modo mutuamente complementar, torna indispensável um mínimo de ação coordenada e uniforme em que, acima de tudo, se fixem as responsabilidades de financiamento do esforço comum de educação de todos os brasileiros (TEIXEIRA, 1968).

1. Contexto do Manifesto

Nos anos subsequentes à proclamação da República, o Brasil passava por uma série de transformações com a diversificação da estrutura social. Avançavam os processos

48 Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados.

49 Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP-USP).

iniciais de industrialização e urbanização, que, no entanto, não se deram de forma homogênea entre as regiões e os estados. Em alguns, surgiam pequenas propriedades no campo a partir da inserção dos imigrantes na sociedade; crescia o operariado industrial; expandia-se a classe média urbana, que ganhava visibilidade na cena política e almejava converter a República oligárquica em República liberal, para tanto, depositava esperanças na educação popular, no voto secreto e na criação da justiça eleitoral (FAUSTO, 1994).

Os intelectuais, alguns desiludidos com os rumos da República, passaram a defender a “republicanização” da República (NAGLE, 1974; GHIRALDELLI JR., 2006).

Para Romanelli, “as classes médias em ascensão reivindicavam o ensino médio e as camadas po pulares o ensino primário” (ROMANELLI, 2003). Inicia-se um ciclo de reformas da educação em alguns estados (Quadro 1).

Quadro 1. Reformas educacionais nos estados na década de 20 do século XX

Estado	Ano de início	Liderança
São Paulo	1920	Sampaio Dória
Ceará	1922	Lourenço Filho
Paraná	1923	Lysimaco Ferreira da Costa e Prieto Martinez
Rio Grande do Norte	1924	José Augusto
Bahia	1925	Anísio Teixeira
Minas Gerais	1927	Francisco Campos e Mário Casasanta
Distrito Federal (RJ)	1927	Fernando de Azevedo
Pernambuco	1929	Carneiro Leão

A partir de 1922 eclodiam as revoltas tenentistas; realizava-se a semana de arte moderna e o país ingressava na era da radiodifusão com a inauguração da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Roquete Pinto, que, anos depois, seria um dos signatários do Manifesto.

Nesse mesmo ano foi fundado o partido comunista brasileiro. Neste contexto que se cria o ambiente denominado por Nagle (1974) de entusiasmo pela educação.

Em 1924 é fundada a Associação Brasileira de Educação (ABE).

Nunes sintetiza:

Enquanto tenentes, artistas e escritores modernistas propugnavam a revolução política e estética, os educadores reformistas fundavam, numa sala da Escola Politécnica do Rio, a Associação Brasileira de Educação (ABE), defendendo a regeneração dos costumes políticos, a organização e o controle da opinião pública (NUNES, 1999).

A ABE, continua a autora, apresentava-se ao Estado como órgão de opinião das “classes cultas”.

A entidade reunia dois blocos: o grupo liberal-democrata (entre os quais Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Leme), que posteriormente seria o responsável pelo Manifesto e o grupo católico (Hélder Câmara, Alceu Amoroso Lima, Jônatas Serrano, entre outros).

A unidade deste grupo heterogêneo era mantida pela campanha cívico-educacional conduzida pela ABE a partir de ações que visavam a organização da nacionalidade por meio da organização da cultura (CARVALHO, 1999). Mas havia diferenças.

Disputavam duas visões, no âmbito da Associação Brasileira de Educação: de um lado o grupo ligado à Igreja Católica, que via a religião como base da nacionalidade e a importância da tutela desta instituição sobre o ensino público; de outro, o grupo que se articulava em torno de Fernando de Azevedo, cuja perspectiva era de um ensino público obrigatório e com coeducação, ou seja, ensino igual para ambos os sexos. A obrigatoriedade deveria se estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos.

Além da questão da diferença de concepções, Carvalho destaca outra dimensão da controvérsia: uma disputa de poder. Segundo o autor:

A criação do Ministério da Educação e Saúde inaugura espaços de poder de importância estratégica na configuração e no controle, técnico e doutrinário, do aparelho escolar. Com isso o consenso em torno da causa educacional transmuda-se em disputa pela implementação de programas político-pedagógicos concorrentes (CARVALHO, 1999).

Como acentua Xavier (2002), os católicos interpretavam a questão social como um tema espiritual, a ser solucionado com base em uma reforma moral da sociedade, enquanto os Pioneiros propunham a intervenção racional no sistema educacional ampliando-a ao âmbito de uma reforma social.

Estes grupos conviveram até 1931, quando se deu a cisão, por ocasião da IV Conferência Brasileira de Educação, no Rio de Janeiro.

O Brasil já vivia sob nova ordem após a vitoriosa Revolução de 1930 – que apresentava um momento ímpar para influenciar nas políticas. Anísio Teixeira, em carta endereçada a Fernando de Azevedo, comenta sobre o clima de instabilidade que o país vivia: “Corria-se o risco de ver-se a história da Revolução brasileira perder-se como a história de uma revolução que se perdeu” (VIANA FILHO, 1990 apud PAGNI, 2000).

A IV Conferência tinha como título *As grandes diretrizes da educação popular* e, conforme assinala Carvalho, tudo indica que os organizadores deste evento – integrantes do grupo católico que controlava a ABE desde 1929 –, “sintonizados com o Ministério da Educação, contavam referendar, na sua assembleia de encerramento, uma política educacional que perpetuava a dualidade do sistema escolar e lhe imprimia orientação religiosa” (CARVALHO, 1999).

O governo provisório de Vargas reconheceu não só a constituição de um domínio setorial (desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1931), mas também os atores relevantes para a construção da política setorial da educação.

A criação do ministério, compromisso de campanha de Vargas, alimentou a expectativa de que os renovadores fossem guindados à sua condução. Em artigo de 25 de dezembro de 1930, no *Diário de Notícias*, escrevia a poetisa Cecília Meireles, que seria signatária do Manifesto:

A notícia, em circulação, de que o próximo governo criará o ministério da educação pública e, à sua frente colocará o atual diretor de Instrução do Distrito Federal (Fernando de Azevedo), é de imenso valor para quem se interessa pelo problema educacional (MEIRELES, 2001).

Entretanto, foi indicado como titular Francisco Campos, um educador de forte envolvimento com a área e grande cacife político (PINTO, 2000).

Em tese, o ministro era afinado com as ideias pedagógicas dos renovadores, inclusive liderara, ao lado de Mário Casasanta, a reforma educacional em Minas Gerais, contudo, uma vez no governo, implementou um política que destoava destes princípios. Campos iniciou reformas em 1931, entre as quais o restabelecimento do ensino religioso (facultativo) nas escolas primárias e secundárias, ministrado por professores de instrução religiosa designados pelas autoridades do culto a que se referisse o ensino ministrado.

Vargas acenava à Igreja Católica para assegurar seu apoio ao governo, em resposta ao contundente recado de D. Leme, que mobilizou os clérigos e fiéis. Perante 50 arcebispos, o cardeal declarou que: “ou o Estado reconhece o Deus do povo, ou o povo não reconhecerá o Estado” (CUNHA, 1981).

Cecília Meireles revelou seu o grau de indignação com o ministro e com a polarização do momento entre os dois blocos da ABE:

Mas o sr. Francisco Campos parece que resolveu dar cada dia uma prova mais convincente de que não entende mesmo nada, absolutamente, de pedagogia. Que a sua pedagogia é uma pedagogia de ministro, isto é, politicagem [...] E assim, antes que aqui tivéssemos estudado o caso das reformas, deixou desabar, do seu ministério para as mãos do sr. Getúlio Vargas, um decreto tornando obrigatório o ensino religioso nas escolas (MEIRELES, 2001).

Estiveram presentes na abertura da IV Conferência da ABE o chefe do governo provisório, Getúlio Vargas, e o ministro Francisco Campos. Para Saviani, o governo buscava na ABE a legitimação de sua política educacional enquanto o grupo católico

que a controlava (e já havia sido contemplado com o decreto acerca do ensino religioso) buscava espaços no aparelho de Estado para consolidar sua hegemonia sobre o campo educacional (SAVIANI, 2007). O próprio ministro convocara, por carta, as delegações estaduais (XAVIER, 2002).

Ao se pronunciar, Campos pediu à assembleia as “grandes linhas” para a educação nacional (FREITAS, 2005), a apresentação de um “conceito de educação” (CUNHA, 2003):

Estou, porém, inclinado a crer que toda conferência de educação deveria começar seus trabalhos assentando uma preliminar: Que é que entendemos por educação, ou de que educação vamos discutir os processos, os métodos ou as aplicações? Tudo o que se segue depende da postulação inicial e as discussões ganhariam em clareza, porque os termos nelas usados teriam uma significação definida e única (CAMPOS apud CUNHA, 2003).

Vargas exortou os educadores presentes a definir as bases da política educacional que deveria guiar as ações do governo.

*Estais agora aqui congregados, sois todos profissionais e técnicos. Pois bem: estudai com dedicação; analisai com interesse todos os problemas da educação; procurai encontrar a **fórmula mais feliz da colaboração do Governo Federal com os dos Estados** – que tereis na atual administração todo o amparo ao vosso esforço. Buscai por todos os meios a **fórmula mais feliz que venha a estabelecer, em todo o nosso grande território, a unidade da educação nacional, porque tereis, assim, contribuído com esforço maior do que se poderia avaliar para tornar mais fortes, mais vivos e mais duradouros os vínculos da solidariedade nacional** (SAVIANI, 2007; CUNHA, 2003, grifo nosso).*

Aproveitando-se dos discursos das autoridades, Nóbrega da Cunha manobrou habilmente, dada as limitações de tempo da plenária, para que incumbisse um de seus grupos de redigir um documento que fosse objeto de discussão na V Conferência. Cunha afirmou que o grupo por ele representado se manifestaria por intermédio de Fernando de Azevedo, que não estava presente na Conferência, mas esteve em contato

constante com Nóbrega da Cunha e aceitou por telefone a incumbência de redigir o documento entre janeiro e fevereiro de 1932, bem como submetê-lo à apreciação do “nosso grupo” (PAGNI, 2000).

Com isso evitou-se o embate direto na reunião – na qual o peso dos “conservadores” era grande – e ganhou-se tempo para a articulação dos Pioneiros e criação de um fato consumado com a publicação do documento na grande imprensa.

O lançamento do Manifesto, em março de 1932, teve como efeito a retirada do grupo católico da ABE, ato formalizado em reunião de seu conselho diretor, pouco antes da V Conferência. Assim, em 1933, o grupo católico fundou a Confederação Católica Brasileira de Educação (SAVIANI, 2007).

Para Freitas (2005), o Manifesto surgiu quando o grupo dos pioneiros quis explicitamente se diferenciar do segmento católico e defender que o Estado se responsabilizaria pela escola pública e atenderia ao direito básico de cada um: o “direito biológico” à educação. O Manifesto dava visibilidade à defesa e sistematização de um sistema único de ensino, público, leigo e gratuito (CARVALHO, 1999).

2. Os signatários (homens e mulheres) do Manifesto

O grupo dos 26 signatários do Manifesto era heterogêneo (SAVIANI, 2007; GHIRALDELLI JR., 2006) e abrangia liberais progressistas (Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo), socialistas simpatizantes do anarquismo (Roldão Lopes de Barros), outros que posteriormente se tornaram marxistas (Hermes Lima e Paschoal Leme), tenentistas (Edgard Sussekind). Havia, ainda, personalidades ligadas às elites paulistas (Júlio de Mesquita Filho, proprietário do jornal *O Estado de São Paulo*; Armanda Álvaro Alberto, proprietária de escola privada), intelectuais que, para Ghiraldelli Jr., no decorrer da década de 1930 assumiriam posições teóricas ligeiramente comprometidas com as reflexões bastantes conservadoras (Raul Briquet), além de intelectuais progressistas, como a poetisa Cecília Meireles, que dirigia a *Página de Educação* no *Diário de Notícias*, e o jornalista Nóbrega da Cunha.

Xavier ressaltava que vários deles tinham participação ativa em associações de educadores profissionais de diferentes níveis e em associações científico-acadêmicas nacionais e internacionais, e que todos já haviam publicado livros sobre temas variados da área educacional. O autor registra, ainda, que: “Eram profissionais de formações diversas – médicos, advogados, jornalistas, professores – provenientes de diversos estados do país, especialmente do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Minas Gerais” (XAVIER, 2002).

Para Ghiraldelli Jr., todos os signatários, ao longo das décadas de 1920 e 1930, contribuíram para o crescimento da literatura pedagógica e difusão dos ideais da escola nova, mas movimento renovador tem a marca de três deles: Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, homens de pensamento, mas também de ação, tendo encabeçado várias reformas educacionais de peso.

3. Análise do documento: a escola nova e o financiamento

O Manifesto foi, conforme anunciado por Cunha na Conferência, redigido por Fernando de Azevedo. Nas ideias defendidas no texto, fica evidente a influência de Anísio Teixeira⁵⁰, revelada na estrutura do Manifesto, que continha, além de princípios sociológicos adotados por Fernando de Azevedo, princípios filosóficos próximos à visão de Anísio Teixeira. Estes deveriam nortear a educação e um “plano de educação embutido”; bem coerente até com a “demanda” de Vargas.

Para Freitas (2005), o Manifesto é um documento de interpelação e exigência pública para que estado e governo assumissem uma nova responsabilidade sobre a nação.

O documento reafirma a crença no conhecimento científico para demarcar o embate com os pensadores do campo católico. Além disso, é permeado pelo contraste dos

50 A amizade entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira havia começado em uma tarde de junho de 1929, quando este – que acabara de retornar dos EUA, onde havia se graduado em Ciências da Educação pela Columbia University – chega ao gabinete daquele, então Diretor da Instrução Pública do DF, com carta de Monteiro Lobato, que assim se exprimia: “Fernando ao receberes esta, para! Bota pra fora qualquer senador que esteja te aporrinhando. Solta o pessoal da sala e atende o apresentado, pois ele é nosso grande Anísio Teixeira, a inteligência mais brilhante e o maior coração que já encontrei nestes últimos anos de minha vida. O Anísio viu, sentiu e compreendeu a América e aí te dirá o que realmente significa esse fenômeno novo no mundo” (VIDAL, 2000).

termos de várias dicotomias, que explicitam o confronto de posições (CARVALHO, 1999) – escola única/escola dual, ensino público/ensino particular, ensino leigo/ensino religioso – e a interpretação que os (autodenominados) renovadores davam a este confronto: velho/novo, passado/presente, tradicional/moderno (XAVIER, 2002).

O ponto de partida é o diagnóstico de uma realidade educacional “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade”⁵¹, enfim, “tudo fragmentário e desarticulado”. Assim, o “aparelho escolar” apresenta-se caracterizado mais pela “inorganização” do que pela “desorganização”. Para reverter esse quadro, é fundamental a determinação dos “fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação”.

Em seguida, realçam-se as mudanças profundas no campo educacional que já aconteciam em vários países:

De fato, porque os nossos métodos de educação haviam de continuar a ser tão prodigiosamente rotineiros, enquanto no México, no Uruguai, na Argentina e no Chile, para só falar na América espanhola, já se operavam transformações profundas no aparelho educacional, reorganizado em novas bases e em ordem a finalidades lucidamente descortinadas? (XAVIER, 2002).

Chega-se, assim, aos exemplos de reformas ocorridas no Brasil, não por acaso, capitaneadas pelos primeiros signatários do documento.

Não tardaram a surgir transformações no Distrito Federal e em três ou quatro estados e, com elas, realizações com espíritos científicos e inspiradas por um ideal que, modelado à imagem da vida, já lhe refletia a complexidade.

O Manifesto defendia que a solução dos problemas escolares fosse transferida do terreno administrativo para os planos político-sociais.

Vejamos, então, no que se refere às implicações para o financiamento da educação, os principais pontos de uma proposta de mudança educativa baseada na “força das ideias” e na “irradiação dos fatos”, como aponta o documento.

⁵¹ Os textos entre aspas a seguir foram extraídos do Manifesto.

Algumas das ideias sustentadas no Manifesto foram amadurecendo ao longo da década de 1920. A Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação) defendeu a cooperação entre União e Estados e a vinculação de percentuais da receita às despesas com educação (10%). As reformas estaduais lideradas pelos renovadores incluíam fundos de educação.

Em 1925, no plano federal, a Reforma João Luiz Alves estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário (Decreto nº 16.782/1925) e previa acordos do governo da União com os dos Estados, nos quais se estabeleceu – precedente ao disposto na atual Lei do Piso Salarial do Magistério, no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – a obrigação da União de “pagar diretamente os vencimentos dos professores primários das escolas rurais até o máximo de 2:400\$ anuais”, e os Estados obrigavam-se a “aplicar 10%, no mínimo, das suas receitas na instrução primária e normal” (art. 25, alíneas “a” e “c”, do Decreto nº 16.782/1925, texto com ortografia atualizada).

Apesar de, por um lado, mostrar a disposição do poder central em participar da luta contra o analfabetismo, até então entregue aos Estados, tratou-se, contudo, de uma reforma caracterizada pela centralização autoritária, que prosseguiria nas reformas de Campos e no Estado Novo (CUNHA, 1981).

Cooperação e reserva de recursos já circulavam como ideias antes do Manifesto por exemplo, o discurso do chefe do governo provisório da vitoriosa Revolução de 1930, Getúlio Vargas, apresentada à Assembleia Constituinte, mencionava o “espírito de cooperação”, a partir do qual deveriam ser congregados os esforços da União, dos Estados e dos Municípios. Além disso, defendia que os entes federativos dedicassem uma percentagem fixa, elevada ao máximo, de seus orçamentos para prover as despesas da instrução, bem como assinalava

*que o decreto destinado a regular os poderes e atribuições
dos Interventores determinava que os Estados empreguem*

10%, no mínimo, das respectivas rendas na instrução primária e estabelecia a faculdade de exigirem até 15% das receitas municipais para aplicação nos serviços de segurança, saúde e instrução públicas, quando por eles exclusivamente atendidos (VARGAS, 1933).

No Manifesto, os Pioneiros, em primeiro lugar, realçam a educação como uma das “funções essenciais e primordiais do Estado”. Conforme o documento:

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais (VARGAS, 1933).

O texto aponta, então, para uma “escola comum ou única” assegurada a todos independentemente da classe social a que pertençam. Não se defende o monopólio estatal da educação, mas, até onde se pode depreender do documento, apenas porque o “Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva”. Assume-se como diretriz uma “escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos”.

Outro princípio com forte impacto no financiamento da educação refere-se à gratuidade do ensino nas instituições oficiais, em todos os níveis, como única forma de tornar a educação “acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la”. Aponta-se também para a progressiva extensão da obrigatoriedade até os 18 anos, embora, no país, o ensino obrigatório, “por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário”, ressaltando, com lucidez que “o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito”.

Desse modo, os autores propugnam que a educação é uma função essencialmente pública e reivindicam autonomia e meios materiais para realizá-la (AZEVEDO, 1958).

Vejamos agora aspectos diretamente relacionados à gestão e ao financiamento e que são tratados na alínea “c” do item *A função educacional* do Manifesto.

Surge a ideia da criação de um fundo, como forma de dotar a educação de independência que afaste as “influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeita-la a seus ideais secundários e interesses subalternos”. Para tanto, propõe-se uma vasta autonomia técnica, administrativa e econômica, ficando a responsabilidade pela direção e administração da função educacional nas mãos de técnicos e educadores, assegurando-se os meios materiais para poderem realizá-la. Assim, afirma-se no Manifesto:

*Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma **função social e eminentemente pública**, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.*

*[...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela **instituição de um “fundo especial ou escolar”**, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (AZEVEDO, 1932, grifo nosso).*

Como se pode concluir nesta parte do documento, a fórmula *autonomia + recursos vinculados* vai permear a política de financiamento da educação brasileira daí para frente, sendo esta inaugurada com a introdução da vinculação de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, e chegando hoje à política de fundos e ao

princípio do art. 69, § 5º, da LDB, que determina que os recursos vinculados devem ser repassados pelos órgãos arrecadadores ao órgão responsável pela educação de dez em dez dias.

O programa dos Pioneiros, expresso no Manifesto, não olvidava a questão federativa:

*A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na **aplicação da doutrina federativa** e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão (AZEVEDO, 1958, grifo nosso).⁵²*

Como se daria esta organização “federativa e descentralizadora”? Segundo o documento, seria da União a competência pelo ensino em todos os graus na capital, incumbindo aos Estados a responsabilidade pela educação em seus territórios. Curiosamente, o texto nada fala sobre os municípios, sendo que, nessa época, muitos deles já eram responsáveis por parcela significativa do então ensino primário. Encontrase no Manifesto também uma primeira formulação do princípio da função supletiva da União, consagrado hoje no art. 211 da Constituição Federal (CF).

Caberia ainda ao governo central, por meio do Ministério da Educação, fiscalizar a obediência aos princípios gerais fixados na “na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios”. Prossegue o texto ressaltando

⁵² Tal era a preocupação, que este trecho seria citado literalmente no “Manifesto dos Educadores – Mais uma vez convocados”, escrito por Fernando de Azevedo, em 1959, e assinado por pioneiros e por representantes da “nova geração” de educadores. O documento viria a público no contexto dos debates da LDB, após a apresentação do substitutivo do Deputado Carlos Lacerda. O Manifesto denunciava ainda a “deficiência de recursos aplicados à educação” e reclamava das “aperturas financeiras” e do “excesso de centralização” (BARROS, 1960, p. 60, 63).

o papel da União de responsável por assegurar “a unidade educativa”, sob o risco de “perecer como nacionalidade”, assegurando-se um “regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas”.

De alguma maneira, era uma das respostas à “fórmula mais feliz” requerida pelo chefe do governo. Como mencionado, durante discurso na abertura da IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE (1931), Vargas solicitou que fossem definidos os princípios e apresentada a “fórmula mais feliz”, expressão que tem sido interpretada no sentido mais amplo e vinculado à política educacional da Revolução de 1930 (AZEVEDO, 1976). Entretanto, destacamos que esta expressão foi utilizada duas vezes no discurso de Vargas – uma remetendo ao estabelecimento da unidade da educação nacional e outra que se referia expressamente à dimensão federativa: a “fórmula mais feliz” para a cooperação do governo federal com os estados e definição de uma unidade da educação nacional (VARGAS apud CUNHA, 2003).

Há ainda alguns itens que repercutem no financiamento:

- educação superior (*Plano de reconstrução educacional* – item “c”):

Defende a “educação superior ou universitária, a partir dos 18 anos, inteiramente gratuita” visando à “formação profissional e técnica, no seu máximo desenvolvimento, como à formação de pesquisadores, em todos os ramos do conhecimento humano”, e já lança o tripé: ensino, pesquisa e extensão.

- professores (*A unidade de formação de professores e a unidade de espírito*):

Propõe a unidade de formação e de remuneração dos professores:

A tradição das hierarquias docentes, baseadas na diferenciação dos graus de ensino, e que a linguagem fixou em denominações diferentes (mestre, professor e catedrático), é inteiramente contrária ao princípio da unidade da função educacional,

que, aplicado às funções docentes, importa na incorporação dos estudos do magistério às universidades, e, portanto, na libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores (VARGAS apud CUNHA, 2003).

Como se pode constatar, trata-se de uma ideia bastante semelhante àquela constante no Plano Nacional de Educação (PNE) em debate no Senado Federal: remuneração para os professores equivalente aos profissionais com nível de formação compatível. O Manifesto avança também apontando, já em 1932, para a formação universitária, questão ainda não resolvida na legislação brasileira.

4. Balanço preliminar

Como se pode observar, o Manifesto consegue se posicionar e, mais do que isto, pautar as questões centrais que envolvem o financiamento da educação:

- cabe ao Estado financiar, o que decorre do princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Este tema é atualíssimo e está sob constante observação, em especial na educação superior;
- abrangência da escola única assegurada a todos dos 7 a 15 anos;
- perspectiva da obrigatoriedade até o final da escola secundária;
- educação superior para os “melhores e mais capazes” (redação próxima daquela do vigente art. 208, inciso V, da CF), gratuita nos estabelecimentos oficiais e baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão, o que implica em gastos consideráveis;
- responsabilidade pela oferta educacional cabendo basicamente à esfera estadual; enquanto a União cuida do ensino na capital e exerce ação supletiva e de fiscalização. Este princípio, que remonta ao ato adicional de 1834, sofreu forte modificação com a política de fundos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

- profissional do magistério formado preferencialmente em nível superior universitário e com remuneração equivalente ao professor que atua no ensino superior. Hoje, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), significa dobrar o salário;
- a clara necessidade de um PNE. O documento critica a falta de visão global de reformas anteriores e propõe um plano integral.

Pouco depois do Manifesto, conforme registra Melchior (1975), foi tomada a primeira medida de ordem prática no período republicano: a instituição de taxa de educação e saúde, com o objetivo de constituir o fundo especial para a Educação e Saúde (Decreto nº 21.335/1932).⁵³

5. Para além do Manifesto: os impactos na legislação e o aprofundamento das propostas de financiamento por Anísio Teixeira

Nos anos subsequentes ao Manifesto, as ideias referentes ao financiamento foram defendidas e aprofundadas por Anísio Teixeira. Já no primeiro momento articularam-se os principais agentes – governo, pioneiros e católicos – todos preparando seus anteprojeto para a assembleia constituinte.

Do lado governamental, o anteprojeto de Constituição – elaborado, em 1933, pela comissão nomeada pelo chefe do governo provisório, Getúlio Vargas – não previa a vinculação de recursos nos dispositivos referentes à Educação (art. 111 e seguintes), mas estabelecia a possibilidade de intervenção da União (art. 13, “e”) para “tornar efetiva a aplicação mínima de 10% dos impostos estaduais e municipais no serviço de instrução primária e 10% na saúde pública”. Note-se que, no texto final, em relação ao anteprojeto, a abrangência foi estendida do ensino primário para os sistemas de

⁵³ Dos recursos, um terço cabia à educação e dois terços à saúde. O regulamento do “fundo de educação e saúde” estabelecia limitação não contida no decreto que criara a fonte: os recursos da educação seriam destinados ao ensino secundário, superior e técnico-profissional, excluído, portanto, o ensino primário (Decreto nº 21.452/1932). Após sucessivos adiamentos (Decretos nº 21.784/1932 e nº 21.636/1932), foi fixada a data de 1º de janeiro de 1933 para início da cobrança da taxa. A taxa correspondia a 200 réis sobre todos e quaisquer documentos sujeitos a selo, excluída a correspondência postal. Não tardou a serem isentos os cheques (Decreto nº 21.602/1932).

ensino, sem distinção de etapas de ensino, e o percentual de repasse dos recursos foi elevado, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios para 20%. Esta elevação respondeu a crítica da Associação Brasileira de Educação (ABE, 1934, p. 48) que ressaltava que a percentagem média que os estados brasileiros despendiam com instrução pública correspondia a 15,6% das suas rendas. Assim, o mínimo fixado no anteprojeto seria um retrocesso.

Este anteprojeto precedeu a elaboração da Constituição de 1934, que finalmente incorporou em seu texto a vinculação de recursos e a criação de fundos nos seguintes termos:

*Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento **dos sistemas educativos**.*

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

*Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos **respectivos fundos de educação**.*

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL. 1933, grifo nosso).

O segmento católico articulava a Liga Eleitoral Católica, que passou a apoiar os candidatos à constituinte que assumissem seu programa mínimo.

Na V Conferência, já dissociados do grupo católico, os Pioneiros haviam constituído a *Comissão dos 10*, que deveria elaborar estudo acerca das atribuições dos

governos federal, estaduais e municipais relativas à educação. Este estudo deveria ser referendado pela *Comissão dos 32*, composta pelos delegados de cada estado. Anísio Teixeira presidia a *Comissão dos 10* e Fernando de Azevedo a *Comissão dos 32*. (GHIRALDELLI JR., 2006). No estudo, que originou o anteprojeto da ABE, nota-se o “dedo” de Anísio, em relação à questão do financiamento.

A justificação do anteprojeto, assinada por Anísio Teixeira, é esclarecedora acerca de temas como o PNE, a reafirmação da doutrina federativa e o financiamento:

*Depois de estudos demorados, veio a prevalecer na Comissão, a doutrina de que à União, como poder central, deveria caber a função de elaborar um **plano geral de educação**, para todo país, plano que obedeceria as características fixadas pela própria Constituição e teria **flexibilidade e extensão necessárias para permitir o livre desenvolvimento das iniciativas regionais e locais e a adaptação às condições diversíssimas do meio brasileiro.***

*[...] Resta examinar o ponto de vista em que se colocaram os autores do anteprojeto entregando à União a competência, tão somente, da fixação de um plano educacional, cuja execução deverá coordenar e estimular, exercendo uma **ação supletiva**, onde se fizer preciso, por deficiência de meios e de iniciativas. Transferiu-se da União para os estados, a competência de organizar, administrar e custear os sistemas educacionais.*

*[...] A uniformização federal do ensino viria retirar, fatalmente, a vitalidade às instituições educativas que vegetariam, por aí, sob a **compressão uniformizante** e longínqua do poder federal. Por último, mas nem por isso argumento de menor força, impressionou à comissão a necessidade de variedade para que se permitisse a livre experimentação e a vitória do melhor, pelo seu próprio mérito e não por imposição legal.*

*Esses argumentos e vários outros ainda, levaram-nos à conclusão de que se tornava indispensável dar aos Estados **completa autonomia** na organização e administração dos sistemas educacionais locais.*

*[...] A tendência de descentralização administrativa não chegou, entretanto, a levar a comissão a entregar aos municípios a direção dos seus sistemas locais de ensino. Razões provenientes de nossa evolução histórica, do ensino embrionário da maioria dos municípios brasileiros, como ainda da necessidade de orientação especializada e técnica dos sistemas educacionais, militaram a favor da **centralização parcial dos sistemas educacionais nos Estados**.*

*[...] Complemento dessa autonomia administrativa e técnica, é a autonomia financeira que ficou assegurada, no anteprojeto, **pela constituição dos fundos de educação**.*

*São eles nacional e estaduais e **se organizam por meio de impostos especiais e percentagens sobre as rendas da União, dos Estados e dos Municípios**. A medida é de tal importância que se justifica por si mesma. Sem ela, tudo mais não será senão palavra inútil, cuja execução se não poderá garantir (TEIXEIRA, 1997, grifo nosso).*

Assim, na proposição da ABE, os fundos se organizariam por meio das vinculações.

Os pioneiros da Escola Nova obtiveram algumas vitórias no texto constitucional. Em primeiro lugar, a Constituição de 1934 previa a educação como direito de todos (art. 149). As expressões “direito” e “direito de todos” desapareceriam do texto da Carta do Estado Novo (1937). Em relação, especificamente, ao financiamento da Educação, foram estabelecidas a vinculação de recursos à manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156), a ação supletiva da União onde se fizesse necessária devido a deficiência de iniciativa ou de recursos (art. 150, “e”) e a criação de fundos por esfera da Federação, para cuja formação a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam reservar uma parte dos seus patrimônios territoriais (art. 157), mas que foram constituídos, na prática, por sobras orçamentárias.

Introduzia-se, pois, a política de vinculação, mas com a adoção paralela dos fundos – a primeira alimentada por impostos, os segundos por patrimônios territoriais. Ambos previstos em dispositivos distintos da Constituição. A redação do texto constitucional,

embora representasse uma vitória dos Pioneiros, dissociava a vinculação dos impostos aos fundos, itens que apareciam associados na formulação original da ABE, que entre suas aspirações, tais como formuladas por seu Conselho Diretor, reivindicava:

§ 5º – O fundo de educação nacional será constituído de uma percentagem não inferior a 10% da renda dos impostos da União, de impostos e taxas especiais e outros recursos financeiros eventuais (ABE, 1934).

A mesma proposição (com diferente percentual – 20%) era feita para os Estados e para o Distrito Federal (ABE, 1934, p. 35).

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada com o FUNDEF e, posteriormente, com o FUNDEB.

No período entre o fim da República Velha a o advento do Estado Novo, o debate educacional foi marcado por uma efervescência incomum. No aspecto das relações entre federalismo e educação, surge a ideia do *espírito de cooperação* proclamada pelo chefe do governo; o Manifesto dos Pioneiros deixa clara sua adesão à doutrina federativa; o programa da Escola Nova é parcialmente vitorioso ao obter a consagração na Constituição de 1934, com a criação de fundos e a vinculação de recursos, embora dissociados; assim, educação é reconhecida como direito de todos.

Outro indicador de que Anísio Teixeira foi o principal inspirador do trecho que trata explicitamente do financiamento da educação no Manifesto, pode ser observado na seguinte declaração do escritor, de 1935, constante no livro *Educação para a Democracia*:

Precisamos – e por aí é que se há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores (TEIXEIRA, 1997).

Para nos aprofundarmos um pouco na visão deste educador, vamos nos basear no texto *Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação*, publicado originalmente na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Para tanto, adotamos a republicação deste texto no mesmo periódico. Ao que tudo indica, resultou de uma apresentação sua feita ao Congresso Nacional.

Na ocasião, o autor ressaltou que nos “países civilizados” há dois processos para se financiar a educação: a fixação de impostos privativos, e ele cita os EUA, como exemplo; e a vinculação de uma porcentagem da renda tributária, que foi o adotado pela CF de 1946. Como vimos, esta carta constitucional determinou que “10% da tributação federal, 20% da estadual e 20% da municipal sejam aplicados na educação” (TEIXEIRA, 1997, p. 107). Anísio Teixeira salienta o avanço da vinculação, mas ressalta a necessidade de um “fundamentado plano” que otimize a aplicação dos recursos e que coordene os empreendimentos educacionais e “não se tripliquem, com desperdício de dinheiro e outros lamentáveis desperdícios” (TEIXEIRA, 1997, p. 107).

Sua proposta é que se constitua um “anteprojeto formal de plano concreto ou definitivo, para convênios entre os vários poderes públicos entre si”. Este plano deve assegurar, entre outros, os seguintes aspectos:

- “a manutenção de um sistema de escolas públicas e gratuitas para toda a população, que ofereça o mínimo de educação reputado necessário para a vida normal do Brasileiro”, mínimo este “condicionado pelo desenvolvimento brasileiro e pelos recursos disponíveis da nação” (TEIXEIRA, 1997, p. 107). Como se pode observar, trata-se de um antecedente da proposta do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), embora ainda não homologada;
- uma escola primária de cinco anos para toda a população, urbana e rural, “uma modalidade quicá e provisoriamente menos longa” (TEIXEIRA, 1997, p. 107);
- dada a dimensão dos desafios, o sistema escolar “trata-se [...] de empresa que não pode ser atacada globalmente, mas pela unidade local (na órbita

do município), em torno dela conjugando-se os demais esforços estaduais e federais” (TEIXEIRA, 1997, p. 108). Trata-se de algo muito próximo dos Distritos Escolares dos Estados Unidos da América (EUA), que o autor deve ter conhecido de perto em sua permanência no país;⁵⁴

- necessidade de dobrar os recursos aplicados, mas, ao que tudo indica, apenas pela otimização dos recursos vinculados;
- os recursos municipais disponíveis por aluno serviriam de *soalho*, aos quais se acrescentariam recursos estaduais e federais com vistas a melhorar a qualidade do atendimento;
- seriam constituídos fundos a partir do total dos recursos vinculados: um fundo federal com os 10% vinculados e respectivos fundos estaduais e municipais com os respectivos percentuais de vinculação;
- estes fundos seriam administrados por órgãos autônomos, os conselhos, que seriam “precipuamente, conselhos de administração dos fundos de educação, cabendo-lhes funções semilegislativas, como a de aprovar os orçamentos e planos de trabalho e a de nomear os chefes dos respectivos órgãos executivos, com exceção do federal, em que o ministro de Estado seria o presidente do Conselho, com os poderes de propor ou nomear diretores dos órgãos de estudo e execução” (TEIXEIRA, 1997, p. 110). Como se vê, a democracia fica mais para o âmbito dos estados e municípios. Insistimos que o modelo proposto pelo autor é muito similar ao que existia e existe até hoje nos EUA. A diferença é que atualmente o papel dos governos estaduais e do governo federal no financiamento é muito maior, o que gera, como contrapartida, mais cobrança por resultados, geralmente na forma de desempenho dos alunos. Isso tem gerado toda a polêmica do uso intensivo de testes padronizados e de formas de *responsabilização* pelos resultados, que agora chega ao Brasil;
- o ponto de partida deste modelo de financiamento é o ensino primário obrigatório para crianças de 6 a 12 anos, que deveria servir de base para todos os cálculos;
- o valor do fundo municipal dividido pelo total de alunos nesta faixa etária constituir-se-ia no *soalho*. “A quota-auxílio do Estado, por aluno, seria um acréscimo ao orçamento municipal, que iria permitir um melhoramento proporcional de cada item do orçamento municipal” (TEIXEIRA, 1997, p. 110);
- o fato de haver diferenças na riqueza entre os municípios, curiosamente, é visto como elemento positivo, “pois umas custariam menos do que as outras. O

54 Para mais informações sobre este sistema de financiamento ver PINTO, 2005.

Estado, por sua vez, não constituiria outro sistema escolar mais caro e paralelo ao municipal” (TEIXEIRA, 1997, p. 109);

- os recursos do fundo seriam divididos em custeio e investimentos, abrindo-se inclusive a possibilidade de “empréstimos escolares”, o que permitiria ampliar “as possibilidades de inversão e constituição dos seus patrimônios de prédios e equipamentos” (TEIXEIRA, 1997, p. 109);
- as escolas “secundárias” (que na época incluíam os atuais anos finais do ensino fundamental e o ensino médio) também ficariam com os municípios, “e as superiores, organizadas sempre com uma larga autonomia, ficariam a cargo dos Estados e da União” (TEIXEIRA, 1997, p. 110);
- “o ensino particular, sempre que organizado com o espírito de cooperar com o poder público, isto é, em empreendimentos sem intuito de lucro e com estatutos que não discriminem a sua clientela de alunos, seria considerado parte integrante do sistema público de ensino” e poderia receber “bolsas para os alunos desprovidos de recursos”.

O autor conclui citando Euclides da Cunha, que afirmava que nossa alternativa era “progredir ou perecer”. Para Teixeira,

hoje, nossa alternativa é ‘progredir e perecer’ ou ‘progredir e... não perecer’, o que só conseguiremos se nos dispusermos a preparar e planejar as etapas sucessivas de nosso progresso espontâneo e acelerado. Do contrário o próprio progresso, desordenado e anárquico, nos fará submergir nos caos (TEIXEIRA, 1997, p. 112).

Anísio Teixeira, em nosso entendimento, foi o responsável pela introdução por Fernando de Azevedo da noção de fundos para o financiamento da educação no Manifesto. Como percebemos no texto aqui discutido, o autor avançou no detalhamento da proposta que, em última análise, seria uma interessante combinação entre o sistema de vinculação de impostos para a educação e o modelo de gestão dos recursos educacionais adotado, em linhas gerais, ainda hoje pelos EUA.

Em nosso entendimento o modelo proposto, embora ainda tenha suas incongruências (O que seria um *soalho* de qualidade? Como o ensino pós-primário seria financiado?), é uma solução mais orgânica do que atual política de fundos, que, apesar de criar

fundos únicos nos estados, mantém a existência de redes estaduais e municipais, com claros problemas de otimização de recursos e de formas de colaboração. Os conselhos propostos por Anísio Teixeira, em clara referência aos *School Board* que comandam os distritos escolares nos EUA, representam também um significativo avanço em relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, os quais são desprovidos do poder de aprovar o orçamento educacional ou deliberar sobre a execução dos recursos, além de não disporem de estrutura própria e independente das secretarias de educação para fiscalizar a aplicação dos recursos. Nesse sentido, não passam de uma pálida sombra do modelo proposto por Anísio Teixeira.

Concluímos este trabalho ressaltando a atualidade do Manifesto e o vigor das propostas ali delineadas, particularmente no que se refere ao financiamento da educação. Salientamos também a importância de, em um momento em que a nação discute a aprovação de mais um Plano Nacional de Educação, assegurar instrumentos institucionais para que o planejamento estatal que se configura nos planos plurianuais, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias deixem de ser documentos meramente decorativos e se transformem em instrumentos que orientem as mudanças tão necessárias para o Brasil.

Referências bibliográficas

ABE. *O problema educacional e a nova Constituição*. São Paulo: Associação Brasileira de Educação, Companhia Editora Nacional, 1934.

AZEVEDO, Fernando de. *A educação entre dois mundos: problemas perspectivas e orientações*. São Paulo: Melhoramentos, 1958. (Obras completas, 16). p. 59-81.

AZEVEDO, Fernando de et al. A reconstrução educacional no Brasil – Ao povo e ao governo. In: *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*. São Paulo: Nacional, 1932.

BRASIL. *Anteprojeto constitucional*. Rio de Janeiro: Comissão Especial, 1933.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

CARVALHO, M. M. C. de. O território do consenso e a demarcação do perigo: política e memória do debate educacional dos anos 30. In: FREITAS, M. C. (Org.). *Memória intelectual da educação brasileira*. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

CUNHA, C. da. *Educação e autoritarismo no Estado Novo*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1981.

CUNHA, N. da. *A revolução e a educação*. Brasília: Plano, Autores Associados, 2003.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

FREITAS, M. C. de. Educação brasileira: dilemas republicanos nas entrelinhas de seus manifestos. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. *História e memórias da educação no Brasil: século XX*, v. 3. Petrópolis: Vozes, 2005.

GHIRALDELLI JR., P. *História da educação brasileira*. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTINS, P. de S. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELCHIOR, J. C. de A. *Financiamento da educação no Brasil: recursos financeiros públicos e privados*. 1972. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade de São Paulo. São Paulo: ANPAE, 1972. (Caderno de administração escolar, 4).

NAGLE, J. *Educação & sociedade na primeira república*. São Paulo: EPU/USP, 1974.

NUNES, C. O Estado Novo e o debate educacional nos anos trinta. In: FREITAS, M. C. (Org.). *Memória intelectual da educação brasileira*. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

PAGNI, P. Â. *Do Manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico: ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira*. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. Uma análise do financiamento da educação no estado da Califórnia, EUA. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 35, n. 126, p. 699-722, set./dez. 2005.

ROMANELLI, O. de O. *História da educação no Brasil*. 28.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro:

bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, DF, v. 20, n. 52, out./dez. 1953. Republicado: v. 80, n. 194, p. 103-113, jan./abr. 1999.

VARGAS, Getúlio. *Discurso pronunciado*, na capital da Baía, em 18 de agosto de 1933.

VIANA FILHO, L. *Anísio Teixeira: a polêmica da educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

VIDAL, D. G. (Org.). *Na batalha da educação: correspondência entre Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo (1929-1971)*. Bragança Paulista: EDUSF, 2000.

XAVIER, L. N. *Para além do campo educacional: um estudo sobre O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*. Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

CAPÍTULO 8

DILEMAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

*Jorge Abrahão de Castro*⁵⁵

1. Introdução

O atendimento do direito a educação preconizado na Constituição Federal traz consigo um conjunto de necessidades educacionais da população, que envolve desde a oferta de escolas nos diversos níveis e modalidade, até as questões relativas à qualidade desta oferta de bens e serviços. O pleno cumprimento destes direitos está relacionado diretamente à fixação de prioridades que o setor público, em cada momento histórico, destina a área.

Por outro lado, as prioridades que se manifestam nos discursos e planos podem, em alguma medida, ser capturadas mediante os resultados dos gastos públicos nas diversas áreas de gasto do governo. Esses resultados vão expressar a luta política que ocorre pelo fundo público, entre as diversas forças políticas e interesses que se moldam no interior da sociedade.

Tendo essa premissa como preocupação, vamos procurar mostrar mediante a utilização de dados e informações a luta política atual por recursos públicos, centrando a discussão nos dilemas – dificuldades e possibilidades – para o financiamento da educação. Começamos mostrando a luta atual sobre o controle e comando de recursos entre a área econômica e as demais áreas. Em seguida, apresentamos a relação entre a educação e a política social. Na sequência fazemos uma breve apresentação dos gastos na educação. Apresentamos rapidamente alguns dados dos gastos em educação e com os juros nominais da dívida, além de uma breve consideração sobre a questão do público e privado hoje na área. Também discutimos a relação entre a educação e o crescimento

⁵⁵ Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Diretor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento (MP). *E-mail*: jorge.abrahao57@gmail.com.

econômico. Por fim, apresentamos algumas possibilidades para ampliação dos gastos na área de educação, além, é claro, das considerações finais.

2. Autonomia *versus* controle de fontes de recursos

A grande maioria das políticas públicas para sua plena realização precisa estar ancorada no fundo público, que é, em grande medida, uma resultante do que ocorre no âmbito da economia do Brasil. É importante salientar que não existe política pública enlaçada apenas no desejo, o que significa que, de alguma forma, existe um grau de ligação entre as políticas e o comportamento da economia, e também uma correlação entre os seus gestores e os interesses da área econômica.

No entanto, a grande maioria dos gestores da política quer autonomia, ou seja, quer a manutenção exclusiva de uma parte do fundo público disponível para si mesmo. Esse desejo está muito explícito em todas as áreas das políticas públicas com a captura permanente de uma parte do fundo público. Uma manifestação disso são as vinculações de impostos, caso típico das políticas de educação no Brasil. Tanto é que, se sairmos deste seminário e formos para outro na área de saúde, ou em um fórum de assistência, ou ainda da previdência, esta também será a questão em debate. Todos estão preocupados em como financiar suas políticas e qual o grau de liberdade que têm para financiá-la, sem precisar dar satisfações ao ente geral ou aos dirigentes da área econômica.

Mas as coisas na política pública são mais complicadas. A área econômica do governo afirma que o Estado precisa ter suas finanças organizadas com certo grau de liberdade de decisão para o governo central. Se criarmos pequenos feudos, no entanto, não teremos um Estado organizado, não será possível fazer política macroeconomia, nem teremos os instrumentos para fazer a economia crescer. Então, essa tendência natural das áreas em buscar sua autonomia vai conflitar automaticamente com a área econômica, porque não é só a área social que quer isso, a agricultura também quer, assim como a indústria, ou seja, todos querem isso.

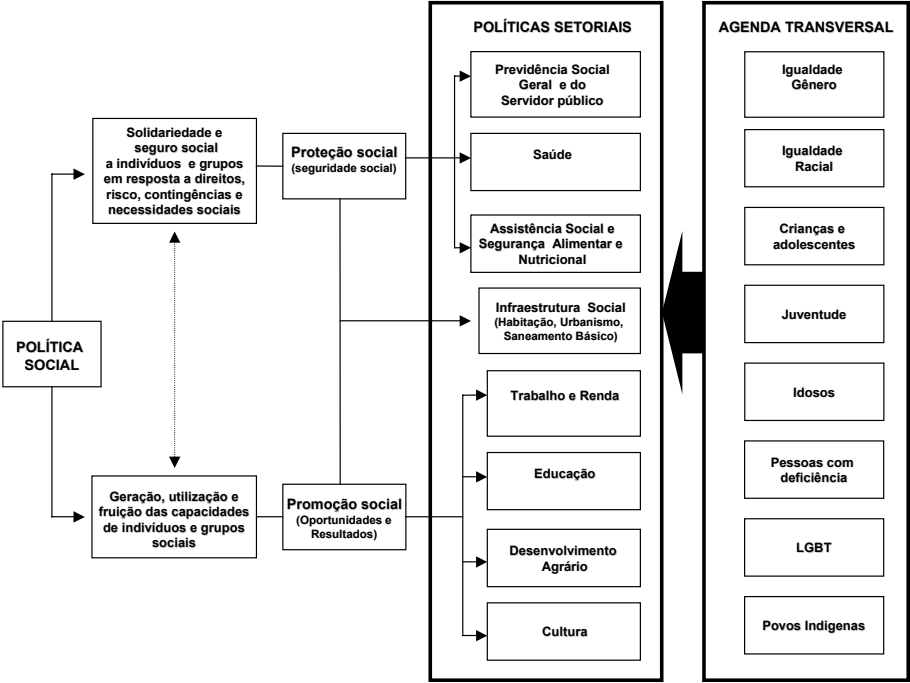
Por outro lado, a área econômica, com seus argumentos sobre organização, crescimento e um controle da inflação e da economia que funcione, vai permanentemente buscar mais comando e maior grau de centralização das finanças públicas, e as demais áreas vão ter que conviver com isso. Chorar e espernear fazem parte do jogo da área econômica ou de quem está organizando a economia, é papel dela impor a organização das finanças do Estado e analisar o que é ou não possível realizar.

Por exemplo, o Ministério da Previdência tinha o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que funcionava como uma caixa da previdência e era gerido de acordo com os interesses da previdência. A área econômica permanentemente tentou controlá-lo, principalmente o processo de arrecadação, retirando da previdência essa atribuição, para tanto conseguiu criar a Receita do Brasil. Observamos, assim, que ao invés de ampliar as autonomias para as áreas, a tendência é diminuí-las, por conta da necessidade da centralização da administração tanto das fontes, quanto dos gastos. Isso é o que está acontecendo atualmente. Por outro lado, a área econômica, que sempre é contra as vinculações, criou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu mais vinculações por definir regras fortes para as despesas. Além disso, essa norma acabou ampliando ainda mais a vinculação, porque os juros passam a ser elemento fundante de toda a lei.

3. Educação e política social

Outra questão que gostaríamos de trazer para o debate é que não vimos nas discussões que foram travadas no seminário uma preocupação com o financiamento da educação a partir dos interesses que giram no conjunto de políticas públicas. A área de educação está inserida na política social (Figura 1), que é grande, absorve recursos humanos e financeiros expressivos, e constantemente precisa de mais recursos para solução de seus problemas.

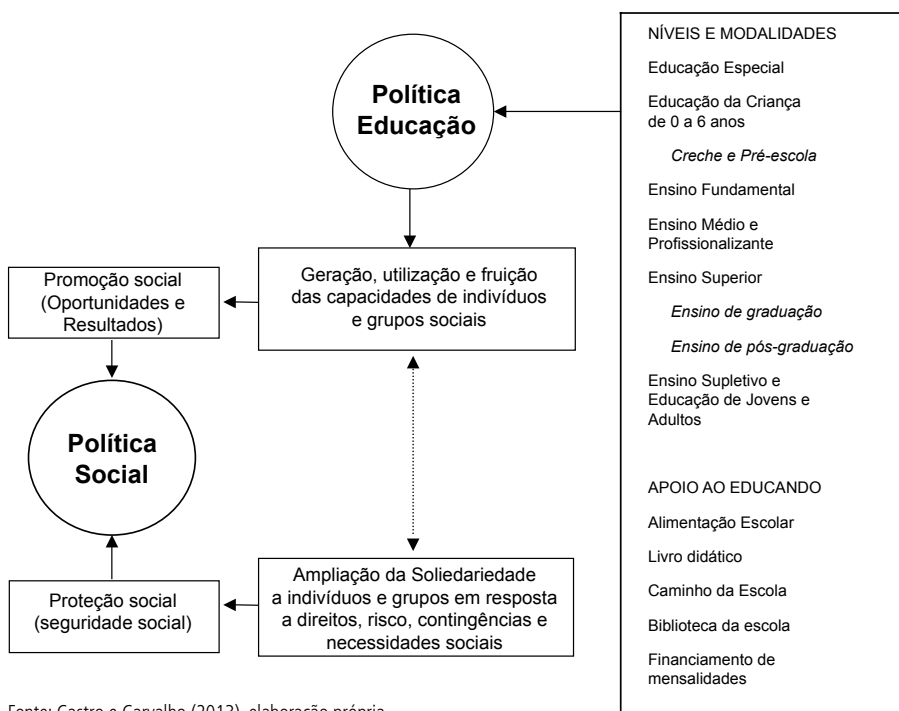
Figura 1. Políticas setoriais e transversais da política social brasileira – 2012



Fonte: SPI/MP, elaboração própria.

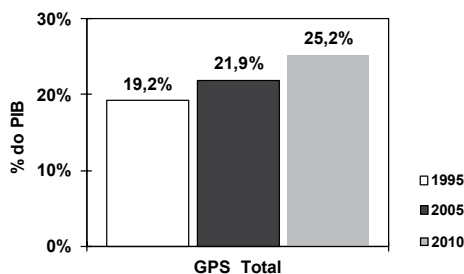
No período em que o Manifesto dos Pioneiros foi elaborado, o Estado não era organizado na mesma dimensão que existe hoje em dia, que permite o diálogo; ele era reduzido e voltado para os interesses agroexportador, no qual o fundo público era estruturado a partir do imposto de importação e o não havia essa complexidade federativa atual, que é muito grande.

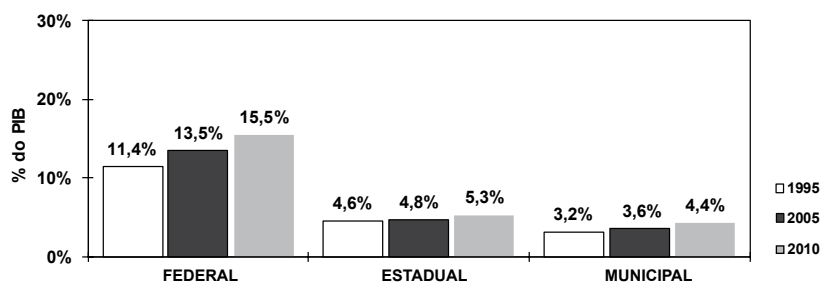
A própria política educacional atual é mais complexa, pois faz parte da política social no componente de promoção social, e vai apresentar um complexo esquema de oferta de bens e serviços que exige uma parcela significativa de trabalhadores e de recursos financeiros. Tais exigências se manifestam objetivamente em ações e programas públicos, mantidos e geridos pelo Estado, que são apresentados resumidamente na Figura 2.

Figura2. Política de educação e a política social brasileira – 2012

Fonte: Castro e Carvalho (2013), elaboração própria.

Nos tempos atuais, a política social é bem extensa e em grande parte funciona como sistema, com certo padrão político/institucional e técnico/burocrático; absorve recursos expressivos dos fundos públicos, já atingindo 25,2% do PIB em 2010 (Gráfico 1). Todas as esferas de governo estão ampliando seu esforço de financiamento.

Gráfico 1. Gasto público social total e por esferas de governo em % do PIB – 1995, 2005 e 2010



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG.

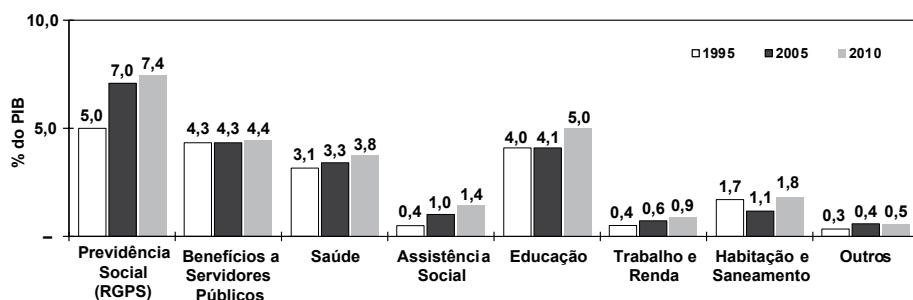
Portanto, hoje, o Brasil tem esse conjunto de políticas sociais, resultado, em grande medida, da Constituição Federal de 1988. Isso é importante por representar um avanço do processo civilizatório brasileiro, apesar de toda sua incompletude. Embora dos anos 1990 terem sido muito difíceis, principalmente pela paralisia econômica a que fomos submetidos pelas reformas neoliberais, não perdemos nosso sistema de políticas sociais. Já no início do novo século, aceleramos novamente, contando com o alento do crescimento e da ampliação de institucionalidades e reconhecimento de novos direitos. Ou seja, nós avançamos nas estruturas de justiça social, ao ponto de podermos dizer que a economia brasileira não vive mais sem isso, porque este passou a ser um elemento importante da demanda agregada.

Por exemplo, a demanda agregada e o crescimento da economia hoje podem ser influenciados, em parte, pela decisão que o Presidente da República toma com relação ao que fazer no que diz respeito ao salário mínimo, que atinge cerca de 40% da população brasileira. Quando o Presidente senta-se à mesa e decide o valor do salário mínimo, tira do mercado uma decisão que mexe com toda a economia brasileira, com as finanças das políticas sociais e que vai competir com o fundo público, ao qual a educação se vincula. Esse é um ponto importante.

Além disso, todos estão lutando para montar sistemas. Não é só a educação que precisa ter seu sistema; as outras políticas sociais têm ou estão montando os seus e vão almejar mais recursos para financiá-los. Por exemplo, podemos citar o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que é um sistema centralizado que absorve muitos

recursos (Gráfico 2). Por essa razão, alguns até quiseram transformá-lo em um sistema privado e levá-lo para o mercado, mas foram vencidos, pois trata-se de um sistema centralizado importantíssimo para a democracia e para a política social brasileira que absorve recursos expressivos do fundo público. Temos os sistemas de benefícios aos servidores do setor público, cuja parte previdenciária acabou de passar por uma reforma com a criação do Fundo de Previdência para o setor público, apesar disso, também compete por recursos públicos.

Gráfico 2. Gasto público social por políticas de governo em % do PIB – 1995, 2005 e 2010



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG.

Analisando o volume de recursos apresentado no gráfico anterior, observamos também que o núcleo da política social, em 2010, está localizado nas políticas de Previdência Social Geral, Benefícios a Servidores Públicos, Saúde, Assistência Social, Educação, e Habitação e Saneamento. Juntas, essas áreas foram responsáveis por algo em torno de 95,0% do gasto no período de 1995 a 2010. Todas as áreas tiveram acréscimos de recursos no período, o que certamente pressionou e ampliou a carga tributária. Ou seja, a sociedade brasileira aceitou contribuir um pouco mais para o sistema de políticas sociais.

Portanto, se os interesses que giram em torno das políticas educacionais não olharem para esse quadro, será difícil imaginar soluções para a área. O diálogo deve ser construído com esse conjunto de interesses sociais, porque todos são atores nacionais

e regionais participando de um jogo importante. Isso é avanço, não retrocesso. É a ampliação da justiça social brasileira.

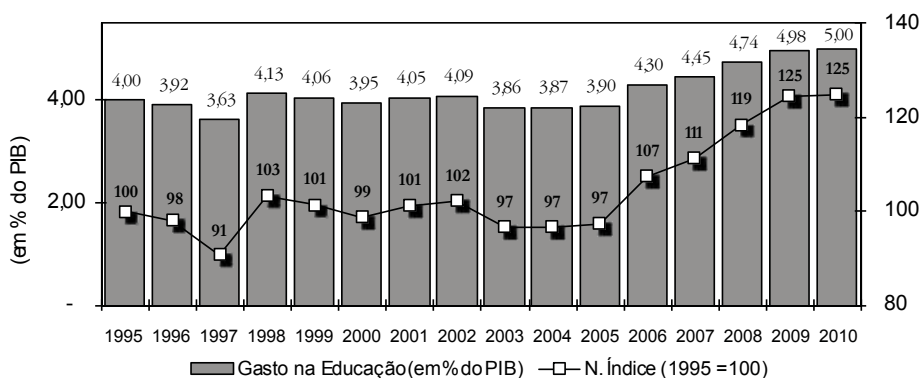
4. Educação e seus gastos

Mesmo desconhecendo as estatísticas de gastos do período do Manifesto, podemos postular que não eram expressivas, pois estava claro para os Pioneiros a importância da garantia de recursos para dar conta dos problemas que se pretendia atacar e resolver. No período atual, os dados que são apresentados no Gráfico 3 mostram a manutenção do conjunto das políticas de educação pelas três esferas de governo. Durante dez anos, praticamente não houve crescimento dos gastos, que passaram de 4,0% do PIB, em 1995, para apenas 4,1%, em 2005. Isso demonstra a baixa prioridade dada à área neste período, indicando que o crescimento do gasto foi apenas equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo.

No entanto, a partir de 2006, observamos um crescimento mais expressivo. Com isso, nos últimos cinco anos, a política educacional dos diferentes entes federados teve elevada sua participação na renda nacional em 1,0 ponto percentual (p.p.) do PIB.

Gráfico 3. Gasto público em educação em % do PIB –1995-2010

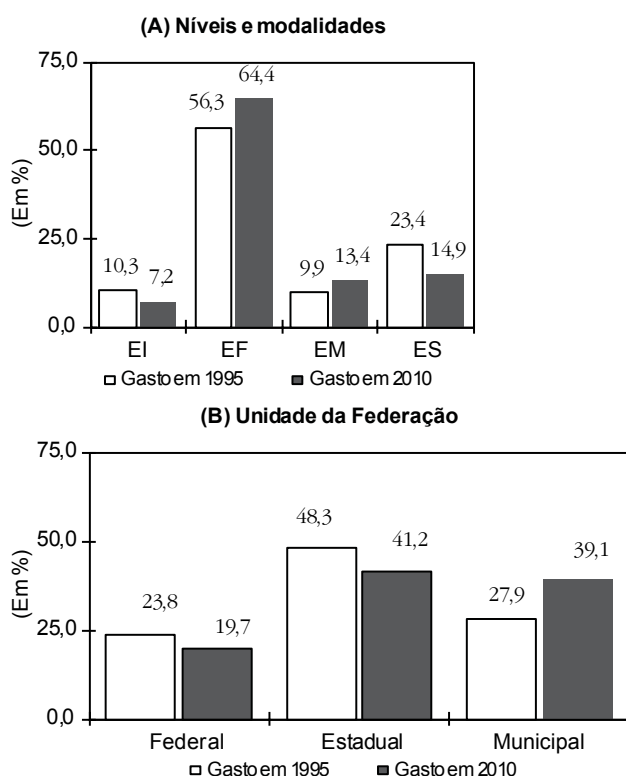
Fonte: Castro e Carvalho (2013) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG.



O que puxou o crescimento do gasto foi principalmente a educação fundamental e não o ensino superior. De fato, a educação básica, depois de 2006, ganhou a prevalência sobre educação superior. Esse é um dado. Com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi possível fazer com que o dinheiro chegasse ao conjunto da população que mais demanda educação pública. Então, na verdade, melhoramos o gasto.

Em conformidade com esse processo, observamos uma ampliação relativa dos recursos em poder dos municípios. Em 1995, essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2010, esse percentual subiu para 39,1%. Em termos de poder de gasto, isso significou quase dobrar os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado, entre 1995 e 2010 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Gasto público em educação (%) –1995-2010



Fonte: Castro e Carvalho (2013) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG.

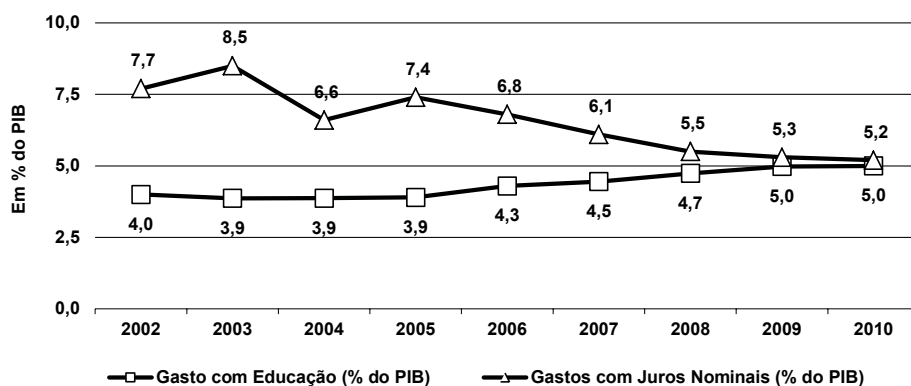
Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF de 1988 – que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental, aliado ao regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou entre 1998 e 2006 – fez com que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente. Essa ampliação, entretanto, não significou necessariamente aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais.

De um lado, ela refletiu o aumento de recursos em poder dos municípios, resultante da política de priorização do ensino fundamental e da estrutura legal de financiamento e de competências, que, em grande medida, delineou a repartição do orçamento educacional. Por outro lado, a queda de importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorreu, em grande parte, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública.

O FUNDEF, aliado ao preceito constitucional que responsabiliza os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou ao aumento da matrícula da rede municipal nesta etapa de ensino – fez com que grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios. No entanto, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados à educação estão decrescendo, em termos absolutos.

5. Educação e o gasto com o juro

Na atualidade, não muito diferentemente do que ocorria no tempo dos Pioneiros, e assim como as demais políticas públicas, a educação trava uma disputa no interior do conjunto de interesses que giram em torno do Estado brasileiro. Um dos maiores e mais fortes interessados atuais é o capital financeiro, que luta para preservar o espaço de remuneração de seus ativos, no caso, os juros nominais da dívida pública no fundo público (Gráfico 5).

Gráfico 5. Gasto público em educação e com juros nominais (%) – 2002-2010

Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG e Banco Central do Brasil.

Os dados apresentados no Gráfico 5 mostram que interesses do capital financeiro sempre absorveram mais recursos que a área de educação.

6. Público e privado

No campo da estruturação da economia ocorreram mudanças bastante relevantes, pois, da agroexportação, caminhamos para uma indústria subdesenvolvida e estamos indo para uma economia de serviços, com todas as dificuldades que isto pode representar.

Na relação público-privado para o fornecimento de bens e prestação de serviços públicos que existia no cenário do lançamento do Manifesto, o setor privado era representado pela igreja, o confessional etc. Mas nosso setor privado atual é capitalista e veio para ficar, porque a nossa economia hoje tem um grande componente de serviços, e é fonte de acumulação privada. Os interesses privados buscam fontes de acumulação na indústria, na agricultura, nos serviços.

A área de serviços representa cerca de 60% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, ou seja, uma grande parte disso pode ser explorada como negócio; esse é um objeto de disputa. No tempo dos Pioneiros, a previdência estava lá, mas estava começando e se destinava somente a algumas categorias. A assistência social, por exemplo, não existia, tendo surgido somente nos últimos dez anos. E o que era a política de saúde?

É importante salientar que a institucionalidade brasileira permite a atuação de entidades privadas, lucrativas ou não, na oferta de bens e serviços de caráter social. Essa participação vai ser maior ou menor dependendo das condições de mercado e da oferta pública em termos de quantidade e qualidade desejada pela população. Estas configurações exigem que o Estado atue de maneira permanente na regulação desses setores para proteger o público usuário, garantir a estabilidade e manutenção dos serviços, e cuidar para que a coexistência dos setores público, filantrópico e empresarial em áreas sociais não seja caótica ou entrópica.

Na área da educação, observamos que o ensino superior é, em sua maioria, oferecido pelo setor privado lucrativo. Além disso, recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional semiprivada – o conhecido Sistema S.

Como a renda está melhorando e vamos ter um grupo de pessoas que começa a ter condições de querer comprar bens e serviços sociais. Este fato desperta o interesse do setor privado, que quer ir além da oferta de bens e serviço para o Estado, e continuar atuando nas áreas sociais e introduzir-se no ensino fundamental e médio, que começam a valer a pena. Essa realidade não vai ser só para a educação, basta observarmos o que está acontecendo na área de saúde, que já tem uma história de forte participação do setor privado. Neste caso, o subsistema privado é maior que o público (56% do total e 8,6% do PIB gastos).

7. Educação e crescimento econômico

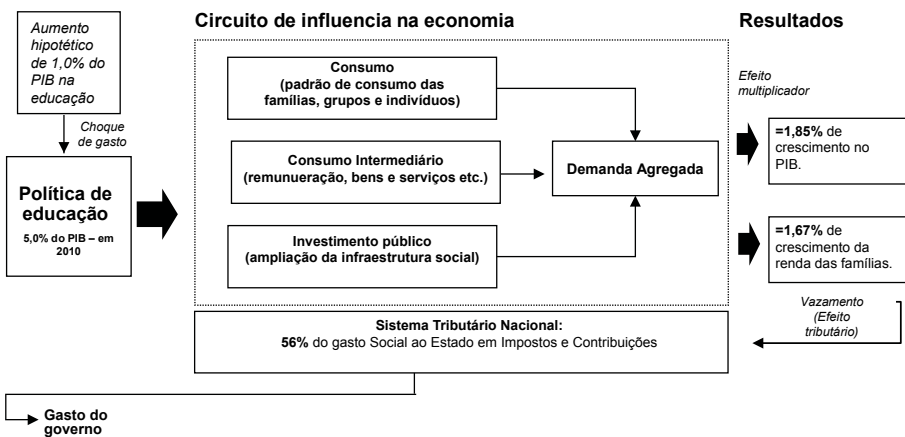
No momento atual, dada a importância que os gastos sociais assumiram na economia, é relevante apontar o que as políticas, como a da educação e seu correspondente gasto público, trazem de benefício: expandem as capacidades e melhoram, em sentido amplo, os resultados alcançados pelos indivíduos e grupos a curto, médio e longo prazo, sendo que, a curto prazo, promovem o crescimento econômico. No que diz respeito ao crescimento, isso ocorre porque a maioria das despesas da educação é relativa à remuneração de servidores (técnicos, auxiliares e professores), que, para

manter a si e suas famílias, realizam seus gastos no mercado, fortalecendo o circuito de multiplicação de renda. Isso se deve ao fato de que esses estratos da sociedade tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão a adquirirem, em geral, mais produtos nacionais, proporcionando maiores vendas, mais produção e mais emprego gerado no país.

É, portanto, relevante verificar quais as relações entre o gasto destinado às políticas educacionais e o seu reflexo, de caráter estritamente econômico, em termos de crescimento do PIB e da renda das famílias. Os resultados desta análise são apresentados a seguir, tomando como base recente estudo do IPEA.

Na tentativa de medir o efeito crescimento, foi reconstruído o ciclo econômico dos gastos educacionais, como pode ser observado na Figura 3. Esse ciclo mostra a existência de um multiplicador do PIB de aproximadamente 1,87, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto em educação, que é um dos mais altos da área social. Isso significa que a cada R\$1,00 gasto pelo governo na área educacional, podem ser gerados R\$1,87 de PIB, quando se completa o ciclo. Quanto ao que ocorre com a renda das famílias, as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas educacionais detalhados eleva a renda das famílias em 1,67%, em média, lembrando que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB, em 2006.

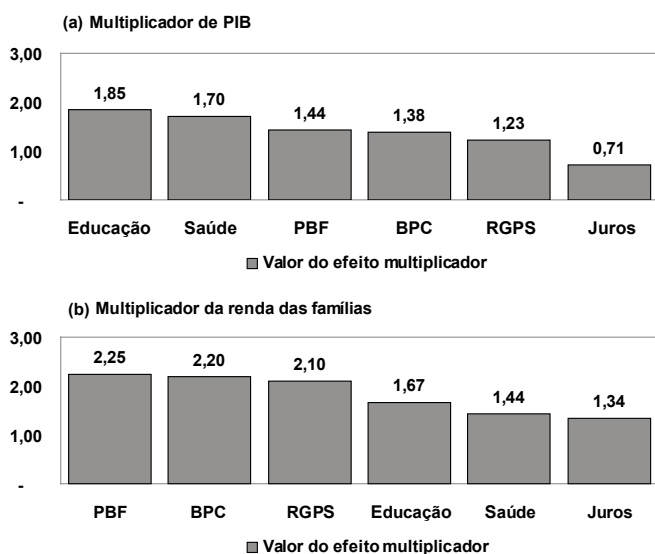
Figura 3. Ciclo econômico do gasto público em educação



Fonte: IPEA, elaboração própria.

O Gráfico 6 mostra a comparação dos efeitos multiplicadores dos diversos gastos governamentais relativos ao PIB e à renda das famílias. Constatamos que o multiplicador do gasto em educação, em termos de crescimento do PIB, é consideravelmente maior que o multiplicador dos demais gastos sociais e que os juros da dívida pública.

Gráfico 6. Efeito multiplicador de gastos públicos selecionados – 2006



Fonte: IPEA, elaboração própria.

Já o multiplicador do gasto educacional sobre a renda das famílias é menor do que o dos gastos com o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social. Ou seja, estes resultados demonstram que o gasto educacional é um elemento muito importante para dinâmica da economia nacional, principalmente pelos seus efeitos sobre o mercado interno.

8. Possibilidades para ampliação dos gastos em educação

Outro tema extremamente relevante, que também era importante para os Pioneiros, é a grande demanda educacional, sendo necessário ter uma forma de financiar tal requisição.

Sabemos que atualmente a estrutura de financiamento da educação, apesar de ter permitido a ampliação do gasto de 4,0% para 5,0% do PIB, foi suficiente apenas para manter e possibilitar alguns avanços no atual nível educacional brasileiro. O montante de recursos encontra-se distante daquele indispensável ao financiamento das necessidades previstas no cenário que representa melhorias substantivas, e que tem como base metas de ampliação de acesso e aumento da qualidade da educação, seguindo as propostas e metas do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Tendo em vista tais limitações, apresentamos algumas sugestões de alteração no financiamento para ampliar os gastos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributárias, rendas do pré-sal, folga fiscal, outras fontes não tributárias, e melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos. No Quadro 1 estão discriminadas as possibilidades de ampliar a arrecadação pelos entes da federação e os respectivos impactos no financiamento destinado à educação. A seguir, mostramos algumas combinações com três cenários prováveis para o financiamento deste setor.

Quadro 1. Possibilidades de financiamento para os gastos em educação

		Todas ações de governo		Educação		
Possibilidades de financiamento (em % do PIB de 2010)	Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação		Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação	
		Min.	Máx.		Min.	Máx.
1. Financiamento tributário						
a) Impostos	1,14	1,83	3,880	0,290	0,460	0,970
Imposto Territorial Rural (ITR)	0,010	0,300	1,000	0,003	0,080	0,250
Imposto de Grandes Fortunas (IGF)	0,000	0,400	0,700	0,000	0,100	0,180
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	0,460	0,460	0,800	0,115	0,120	0,200
Imposto sobre a Transmissão de Bens ou Direitos (ITCD)	0,050	0,050	0,490	0,013	0,010	0,120
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	0,620	0,620	0,890	0,155	0,160	0,220

Quadro 1. Possibilidades de financiamento para os gastos em educação (continuação)

Possibilidades de financiamento (em % do PIB de 2010)	Todas ações de governo			Educação		
	Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação		Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação	
		Min.	Máx.		Min.	Máx.
b) Elisão fiscal no imposto de renda pessoa física (IRPF)		0,700			0,130	0,130
Imposto de Renda (IRPF)		0,700			0,130	0,130
c) Taxas ou contribuições sociais		Não estimado			Não estimado	
d) Renúncias e subsídios fiscais		3,960			0,150	0,150
Renúncias e isenções fiscais dos impostos		1,930			0,070	0,070
Renúncias e isenções fiscais de outros tributos		2,030			0,080	0,080
2. Ampliação da vinculação para a educação					0,700	0,700
União (18% para 20%), Estados, DF e Municípios (25% para 30%)					0,700	0,700
3. Financiamento pela ampliação das rendas do governo com o pré-sal						
		1,330	3,500		0,670	1,750
a) Cenário pessimista (39% do PIB²⁰¹⁰ ou 1,33% a.a. PIB²⁰¹⁰ em 30 anos)		1,330			0,670	
Cenário básico (75% do PIB ²⁰¹⁰ ou 2,6% PIB ²⁰¹⁰ a.a. em 30 anos)		2,550			1,280	
Cenário otimista (105% do PIB ²⁰¹⁰ ou 3,5% PIB ²⁰¹⁰ a.a. em 30 anos)			3,500			1,750
		1,950	5,250		0,980	2,630
b) Cenário pessimista (39% do PIB²⁰¹⁰ ou 1,33% a.a. PIB²⁰¹⁰ em 20 anos)		1,950			0,980	
Cenário básico (75% do PIB ²⁰¹⁰ ou 2,6% PIB ²⁰¹⁰ a.a. em 20 anos)		3,750			1,880	

Quadro 1. Possibilidades de financiamento para os gastos em educação (conclusão)

Possibilidades de financiamento (em % do PIB de 2010)	Todas ações de governo			Educação		
	Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação		Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação	
		Min.	Máx.		Min.	Máx.
Cenário otimista (105% do PIB ²⁰¹⁰ ou 3,5% PIB ²⁰¹⁰ a.a. em 20 anos)			5,250			2,630
4. Financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros		0,600	2,400		0,300	1,200
Diminuição dos juros/ Selic (0,6% do PIB a cada 1 p.p. de queda)		0,600	2,400		0,300	1,200

Fonte: Elaboração própria.

Para garantir essas metas, é necessário buscar outras possibilidades de financiamento. Nesse sentido, foram apresentadas no quadro anterior algumas formas para aumentar a capacidade de financiamento e melhoria dos gastos e que permitiram construir cenários de possibilidades de ampliação de recursos. Os resultados das simulações mostraram que é possível se pensar em acréscimos de recursos que vão do mínimo de 1,74% ao máximo de 6,08% do PIB.

Esses resultados, apesar de serem possíveis no plano teórico/empírico, têm grande dificuldade política para sua real concretização. Na perspectiva tributária, por exemplo, para a efetivação de qualquer um dos cenários propostos, as alterações exigidas são de grande envergadura, quase representando uma reforma tributária de proporções significativas, processo esse de grande dificuldade política para sua realização. No caso do pré-sal, a destinação de recursos proposta também é de grande valor, representando uma forte prioridade a ser dada a área de educação, sabendo-se de antemão da grande disputa que existe por esses recursos entre todas as áreas do governo. O mesmo pode ser dito em relação à possível folga fiscal resultante da redução da taxa de juros.

É importante também lembrar que, na perspectiva econômica, o crescimento afetará direta e positivamente a capacidade de financiamento dessas fontes tributárias e não tributárias, além de facilitar ou não a realização de reformas, sejam elas as tributárias ou de alocação dos gastos entre áreas.

No entanto, considerando a intensificação do debate em torno dos rumos da política pública em educação e o vislumbre das alternativas possíveis, é plausível obter mais recursos. Contudo, isso não ocorrerá de forma automática, mas sim mediante o reconhecimento/prioridade e, principalmente, da força dos atores sociais que lutam em defesa da educação no Brasil e acreditam na possibilidade de montarmos uma nova estrutura de financiamento em quantidade e qualidade nos níveis e modalidades necessários para toda a população.

Caso a prioridade seja conquistada e uma política de financiamento de tal dimensão siga em frente, é importante que ela seja precedida de forte planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, em torno da resolução de problemas gerais e específicos. Essa estratégia demandaria a existência de um Sistema Nacional de Educação que pudesse criar sinergias entre os entes federados, de forma a gerar capacidades de decisão e de operação nos níveis regional e local para que os recursos tenham de fato efetividade em sua aplicação.

9. Considerações finais

Para pensar o financiamento da educação atual e dos grandes desafios educacionais para o futuro, vamos ter que tratá-lo a partir do concreto da política pública e da economia brasileira, pois estamos inseridos em um mundo complexo e bastante confuso. Não somos mais a economia do passado, apesar de ainda ser subdesenvolvida.

Temos atualmente uma economia de serviços bastante diversificada e de baixos salários, com uma área social bastante estruturada e que demanda recursos. Além disso, o Brasil é o país que mais arrecada tributos na América Latina; tem um gasto social importante e gasta muito com juros.

As disputas pelo fundo público são e continuarão ferrenhas, em todos os seus itens. No entanto, é essa estrutura da política social apresentada que tem permitido ampliação da cidadania brasileira. Não seria admissível, pelo menos para quem pensa na ampliação da justiça social, fomentar uma guerra entre as políticas sociais pelo fundo público. Temos que partir do pressuposto que os avanços sociais são importantes para o povo brasileiro, seja na saúde, na educação, na previdência. Ter uma previdência pública do tamanho que temos e avançar na inclusão previdenciária é muito bom. É fundamental para a cidadania brasileira ser um país que não tem idoso pelas ruas. Esse conjunto inteiro precisa ser considerado quando pensamos na educação.

Por fim, é importante salientar que, até pelos limites do espaço fiscal, temos que trabalhar de forma intensa pelo crescimento econômico, pois, sem isso, estará em risco até mesmo a manutenção do que já ganhamos. O crescimento faz parte de uma mola propulsora, porque a política que temos hoje não discute riqueza pretérita, talvez porque a sociedade brasileira não aceite mais essa discussão. Mas ela tem aceitado certa uma divisão de riqueza futura favorável aos mais pobres, e esse talvez seja o milagre dos últimos anos.

Referências bibliográficas

CASTRO, J. A. Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, jun. 2009.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia & Sociedade*. Campinas, v. 21, número especial, p. 1.011-1.042, dez. 2012.

CASTRO, J. A.; CARVALHO, C. H. A. de. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. *Educação & Sociedade*. Campinas, 2013.

CASTRO, J. A. et al. *Política social: vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Brasília: IPEA, dez. 2008.

IPEA. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *Perspectiva da política social no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, livro 8, dez. 2010.

CAPÍTULO 9

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA DE 1932 E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

*Bernardete A. Gatti*⁵⁶

Os conferencistas que aqui expuseram suas reflexões sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a articulação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) tocaram na questão da formação de professores da educação básica. Dermeval Saviani, por exemplo, lembrou aspectos importantes relativos à formação dos docentes para uma “educação nova”.

De fato, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 encontramos uma grande preocupação com a formação do magistério. Este é um setor nevrálgico nas sociedades contemporâneas, mas a formação dos quadros docentes para a educação básica nem sempre recebeu a atenção devida; não foi uma preocupação prioritária de governos no Brasil, nem mesmo das instituições de ensino superior. Ela é feita de modo fragmentado, em cursos isolados, muitos como apêndice de um bacharelado, sem um perfil profissional que traduza claramente que se trata de formação para a docência na educação básica.

Por isso mesmo, a leitura das colocações dos Pioneiros sobre essa questão há quase cem anos nos deixa perplexos ante as posições defendidas e depois esquecidas. O Manifesto é claro ao considerar essencial cuidar de uma boa formação para os professores da educação básica, considerada vital para o desenvolvimento das pessoas e de um país.

Nas condições em que a formação inicial de professores é realizada no país, atualmente⁵⁷, não dá para falar em valorização da docência. Há mais de 80 anos, Fernando de Azevedo, na Introdução que fez ao Manifesto dos Pioneiros da Educação

⁵⁶ Fundação Carlos Chagas (FCC).

⁵⁷ Cf. GATTI et al., 2010; GATTI et al., 2011.

Nova já afirmava: “Todas as gerações que nos precederam [...] foram vítimas de vícios orgânicos de nosso ‘aparelhamento de cultura’” (AZEVEDO et al., 1932, p. 19) cuja reorganização não se podia esperar de uma mentalidade política, sonhadora e romântica, ou estreita e utilitária, para a qual a educação nacional não passava geralmente de um tema para variações líricas ou dissertações eruditas”. Nesse sentido, entende-se que é necessário agir com uma “alma antiga” em um “mundo novo”. Uma colocação que tem tom de atualidade, sem dúvida.

Ainda, no corpo desse Manifesto se lê:

A preparação dos professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira diferente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função educacional, de todas as funções públicas a mais importante, fosse a única para cujo exercício não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional. A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos [...] uma vida sentimental comum e um espírito comum nas aspirações e nos ideais (AZEVEDO et al., 2010, p. 59-60).

Em 1932, já se propunha uma formação universitária integrada para todos os professores da educação básica, a fim de criar para os docentes uma *identidade profissional* fundada em uma formação em nível superior densa erigida em um alto nível cultural-científico. Contudo, pouco evoluímos em qualidade na formação de professores e em inovações curriculares que respondam quer ao avanço de conhecimentos sobre desenvolvimento e aprendizagem humana, quer em questões de motivação e didática. Afinal, trata-se de formar crianças e jovens em uma cultura que é mutante e em que as mídias têm forte papel.

Aspectos comunicacionais, verbais ou não, presenciais ou mediados, têm a maior importância quando se trata de, a cada vez, levar a aprendizagens socialmente importantes a um novo contingente geracional. Nada disso é contemplado na formação dos docentes

para crianças e adolescentes jovens. As dificuldades que as redes de ensino enfrentam são evidentes, e nelas as dificuldades no trabalho dos professores saltam à vista.

Embora tenha sido proposta, somente em 1996, a formação de todos os professores em nível superior por meio do art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), as políticas educacionais até aqui, conforme dados trazidos por pesquisadores da educação por quase um século, não ofereceram condições para que essa formação fosse de tamanho suficiente para atender a todas as escolas de modo integrado. Nos termos do Manifesto, a política de ensino estabelecida daria a possibilidade de “formar seu espírito pedagógico” (AZEVEDO et al., 2010, p. 59) e fugir da superficialidade da cultura fácil e apressada, apoiando-se nas ciências e no espírito científico, permitindo, com isso, a superação da falta de crítica e o adesismo, e ainda desenvolvendo o espírito de síntese (AZEVEDO et al., 2010, p. 57), que permite orientar práticas e cria “força para exercer influência efetiva na sociedade e afetar, dessa forma, a consciência social.” (AZEVEDO et al., 2010, p. 58). O propósito dessa formação, assim defendida, era o de construir uma verdadeira democracia, construção que na verdade é “um programa de longos deveres”, no dizer dos signatários do Manifesto (AZEVEDO et al., 2010, p. 63). No que se refere à formação dos professores, patinamos dentro do modelo instaurado no início do século XX e regredimos no referente ao aprofundamento dos conhecimentos e de sua formação cultural (GATTI et al., 2010).

Ao discutir a formação inicial de professores oferecida em nossas instituições de ensino superior, estamos assumindo que se trata de preparar um profissional especializado para atuar nas escolas de educação básica, e que têm, junto com a escola, o papel de ensinar educando. Assim, acreditamos que sem conhecimentos básicos a vida em sociedade não se realiza plenamente, e não há uma verdadeira condição de formação de valores e de exercício de cidadania, daí a importância vital de bem formar professores.

O professor não pode ser considerado um missionário ou que ele exerça um ofício secundário. Ele precisa ser tomado como um profissional e, como tal, deve ser preparado para enfrentar os desafios do exercício do magistério nas condições da contemporaneidade.

Sua formação nas instituições de ensino superior merece uma consideração especial, e não ser ação secundarizada e aligeirada, como se constata que é.

O anseio é que os termos dos Pioneiros, no que refere à formação dos professores para a educação, sejam retomados e que tenhamos a seriedade de encarar nossas políticas e nossas instituições formadoras de docentes por um ângulo mais severo e mais consequente. Uma política estruturante quanto à qualificação mais adequada dos educadores é uma dívida que ainda não pagamos. Não haverá Sistema Nacional de Educação consistente sem professores cultos e bem formados para seu trabalho.

Não fomos capazes de propor e realizar a formação de professores de forma integrada, visando às finalidades e objetivos da educação básica, e recebendo um preparo cultural ampliado condizente com as necessidades de um educador. Não se conta nas instituições de ensino superior do Brasil com uma faculdade ou instituto próprio, um centro formador *integral* desses profissionais, com uma base comum formativa.

Ao pensar um Sistema Nacional de Educação, não é possível deixar de lado as preocupações com os docentes que, no concreto das escolas, estão e estarão realizando a formação das novas gerações. Os licenciandos nas várias áreas (pedagogia, letras, ciências, matemática, história, filosofia, física etc.) saem da maioria desses cursos despreparados para o enfrentamento de uma sala de aula, e sem as condições mínimas para o exercício da profissão de professor, que implica em saber os fundamentos e o como instruir e educar crianças ou adolescentes, como ensinar os conhecimentos curriculares da educação básica. Desconhecem o currículo escolar, o desenvolvimento cognitivo e afetivo de estudantes nesse nível, e encontram grandes dificuldades para fazer a transposição didática dos conhecimentos disciplinares, transposição necessária à formação de novas gerações. Aprendem por ensaio e erro na prática, com conselho de colegas, com consulta tardia a materiais didáticos (GATTI et al., 2010).

Com isso, sofre o ensino, sofrem as aprendizagens, sofrem as crianças e jovens, e sofre o jovem professor, que tem que se desdobrar para aprender o que lhe foi sonogado nos cursos de licenciatura. Além disso, sofre a escola pública, onde a imensa maioria desses docentes se encontra e onde entra sem apoios adequados para o início de seu trabalho

profissional. Não há, também, cuidado nas redes públicas com o professor iniciante que ali chega, na maior parte dos casos, despreparado para o trabalho que irá exercer.

Qualidade da educação repousa em pessoas, em convívio fecundo em um ambiente de trocas efetivas e significativas da cultura, para tanto, é preciso professores bem formados, como pleiteavam os Pioneiros da Educação Nova em seu Manifesto, há tantas e tantas décadas.

Um Sistema Nacional de Educação deve prever, bem como tornar possível e concreta, uma nova formação para aqueles que o tornarão realidade no contexto das escolas em seu cotidiano nas salas de aula. Um SNE não pode ser mais uma proposta abstrata, entre tantas outras que temos, mas, para que ele se concretize, precisamos de professores e gestores que sejam formados com, parafraseando os Pioneiros, uma alma nova para um mundo novo. Um mundo em que conhecimento é questão de sobrevivência civilizada.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, F. et al. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Massangana, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Brasília, DF, 23 dez. 1996, Seção 1, p. 207.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. de S. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.

GATTI, B. A. et al. Formação de professores para o ensino fundamental: instituições formadoras e seus currículos. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. São Paulo: Fundação Victor Civita, n. 1, 2010. p. 95-138.

SEGUNDA PARTE:

CAMINHOS POSSÍVEIS A SEGUIR

CAPÍTULO 10

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA AGENDA NECESSÁRIA

Genuíno Bordignon ⁵⁸

Moacir Gadotti ⁵⁹

Célio da Cunha ⁶⁰

Arnóbio Marques de Almeida Júnior ⁶¹

Diante dos desafios, dificuldades, consensos e dissensos, lacunas e acúmulos registrados ao longo de tantas décadas desde o Manifesto dos Pioneiros, sistematizaremos neste capítulo final o conceito e a compreensão do que seja o Sistema Nacional de Educação (SNE), os problemas e impasses que retardam há décadas a sua instituição para, na ousadia que assumimos, oferecer propostas e caminhos a seguir. O escopo é contribuir para a construção de uma proposta de sistema, na perspectiva da busca de consensos que podem nos unificar. Uma proposta que aproxime não só as pessoas envolvidas cotidianamente com a educação nacional, mas também os partidos políticos representados no Congresso Nacional, para que a traduzam em lei, passando do fantasmagórico ao ectoplásmico, na expressão utilizada por Carlos R. J. Cury, em seu texto.

⁵⁸ Pesquisador em Educação.

⁵⁹ Instituto Paulo Freire (IPF).

⁶⁰ Pesquisador em Educação.

⁶¹ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, Ministério da Educação.

1. Sistema Nacional de Educação: do que tratamos?

A organização sistêmica na gestão pública implica claramente na definição da abrangência e identidade de determinada área e seus fins; dos objetivos, funções e responsabilidades das partes e sua articulação para a realização da finalidade do todo. Em outras palavras, a gestão pública deve unir as forças sociais para a promoção dos interesses coletivos.

Embora o Manifesto dos Pioneiros não se refira explicitamente a um SNE, a proposta de uma organização sistêmica na dimensão nacional está claramente presente. Logo no início, os autores observam que os esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não haviam logrado ainda criar um sistema de organização escolar, além disso, denunciam as reformas educacionais arbitrárias, sem uma visão global do problema, dando a impressão desoladora de construções isoladas, caracterizando uma situação de inorganização; e indicam a orientação, dada pelo polo magnético de uma concepção de vida, para a definição do caminho a ser seguido, à luz dos fins estabelecidos, por meio de processos administrativos mais eficazes para a realização da obra educacional. Nos processos administrativos, os Pioneiros preconizam a conciliação da unidade nacional com respeito às características da multiplicidade regional, propondo a superação do centralismo estéril e odioso pela aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, como princípio democrático. Poderíamos situar como mantra do Manifesto: unidade na multiplicidade.

Se a criação do Sistema Nacional de Educação é hoje consenso nas discussões dos educadores há, ainda, tênue área cinzenta sobre sua concepção e configuração. Afinal, algumas perguntas, dentre tantas possíveis e pertinentes, precisam ser respondidas:

- Do que se constitui o SNE? Quais seriam seus princípios, normas, processos administrativos? Qual a dimensão intangível de sua sinergia?
- Quais seriam a natureza e os limites do SNE? Seria uma superestrutura organizacional (novo órgão na estrutura nacional) ou uma forma de cooperação federativa que sustentasse a permanente articulação das ações (normativa e de processos) dos atuais sistemas de ensino (Regime de Colaboração)?

- Seria este conjunto de formas de colaboração baseada em pactos federativos para a conciliação da multiplicidade com a unidade nacional?
- Como instituir um SNE no regime federativo que prevê autonomia dos entes federados? Quais as finalidades e os limites desta autonomia face ao federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988?
- Quais seriam os papéis e responsabilidades próprias, comuns e complementares dos entes federativos e seus respectivos sistemas de ensino?
- Como conciliar e viabilizar a doutrina federativa e descentralizadora com o princípio democrático?

A definição do que seria um Sistema Nacional de Educação alimenta o debate dos educadores desde a Constituinte de 1988. O texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aprovado em 1990 na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados (Substitutivo Jorge Hage⁶²), assim definia o SNE:

Art. 8º. O sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas prestadoras de serviços de natureza educacional.

Parágrafo único. Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, referidas neste artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livre (CURY, 1993, p. 116).

Duas décadas depois, o mesmo espírito reaparece no Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação, Documento de Referência (CONAE) 2014, depois de amplo debate na CONAE 2010:

62 Após inúmeras emendas e novos substitutivos, seria abandonado com a aprovação, em 1996, do projeto do Senador Darcy Ribeiro (Lei nº 9.394/1996, atual LDB, que já sofreu mais de 100 alterações).

Assim, o sistema nacional de educação é entendido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas de natureza educacional. É vital que se estabeleça o SNE como forma de organização que viabilize o alcance dos fins da educação, em sintonia com o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal), tornando viável o que é comum às esferas do poder público (União, estados, DF e municípios): a garantia de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V) (CONAE, 2014, eixo I, p. 18).

Portanto, as reflexões, discussões e propostas dos educadores sobre o Sistema Nacional de Educação já acumularam certa clareza e alguns consensos sobre sua compreensão e dimensão, ou seja, sobre o que tratamos.

Longe de uma superestrutura nacional a ser criada ou de um modelo de sistema único nos moldes do SUS, o SNE se desenha como um conjunto de normas de cooperação federativa que sustentará a articulação e a coordenação das políticas, ações e programas nos atuais sistemas de ensino. Este será a expressão da regulação da educação nacional por normas próprias e diretrizes comuns para que, no cumprimento de seus papéis, União, Estados e Municípios, mantendo responsabilidades e peculiaridades, compartilhem os objetivos nacionais comuns da qualidade social da educação que preconizamos, com equidade, para a cidadania brasileira, com seus sistemas de ensino organizados em regime de colaboração.

Tratamos da unidade nacional na qualidade e finalidades educacionais, realizadas nas peculiaridades e no espaço de autonomia da multiplicidade regional. Falamos de uma matriz político-normativa articuladora, a dar organicidade com dimensão e finalidade de totalidade da educação nacional. Falamos, portanto, de identidades, sujeitos institucionais, com seu espaço de autonomia, articulados entre si pela identidade nacional.

Chegamos hoje, portanto, a um consenso sobre a necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação como estratégia de organização sistêmica da política educacional para garantir o direito de todos à educação. Um sistema que garanta, resgatando o ideal dos Pioneiros, a unidade nacional na multiplicidade regional, com descentralização como princípio democrático, definição de funções próprias dos níveis de ensino e de papéis e responsabilidades claras para os entes federativos e seus sistemas de ensino, conciliando autonomia e interdependência, laicidade e direito de todos a uma educação de qualidade, com equidade nacional.

Este é o pacto federativo no campo da educação. Dadas as características marcantes e específicas do nosso federalismo cooperativo, a instituição de um SNE deve necessariamente prever e reforçar a autonomia dos entes federados, definindo de forma mais detalhada as responsabilidades próprias, comuns e complementares. Limites desta autonomia seriam discutidos e resultariam na definição de formas de colaboração organicamente articuladas, não pela via da regulamentação nacional do Regime de Colaboração, mas sim pela via da organização dos sistemas de ensino de forma vinculada aos pactos federativos firmados, tendo o conceito da interdependência na sua base de sustentação. Estes conjuntos de formas de colaboração baseadas em pactos federativos, definidos em cada unidade da federação, concretizaria a conciliação da multiplicidade com a unidade nacional. Assim, a doutrina federativa e descentralizadora, como princípio democrático, seria fortalecida, como preconizavam os Pioneiros da Educação.

2. Um pouco da história

Após denunciar a fragmentação das reformas do ensino, o Manifesto situava a necessidade de um projeto nacional de educação, fundado em bases filosóficas e sociais, relativas aos fins da educação, e técnicas, relativas aos meios, traduzidos em uma organização que articule o todo nacional, garantindo a unidade de propósitos com respeito à multiplicidade de particularidades regionais. Ou seja: a organização sistêmica da educação nacional, fundada na doutrina federativa e descentralizadora.

A tese de uma organização sistêmica da educação nacional, tema central do Manifesto, se traduziria na Constituição de 1934, nos dispositivos que instituíram os sistemas de ensino e os conselhos de educação, articulados por um Plano Nacional de Educação (PNE), que, na concepção do Manifesto, estabeleceria as diretrizes nacionais reguladoras da oferta de ensino.

O PNE previsto na Constituição de 1934 chegou a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) de então, com base em amplo inquérito de questões formuladas pelo órgão e respondidas por estados, instituições educacionais e educadores. Esse Plano assumiu claramente a feição de uma lei (com 504 artigos) a definir as diretrizes da educação nacional. A proposta do Plano, já em tramitação no Congresso Nacional, foi abortada pelo regime de exceção do Estado Novo de 1937.

Renascendo após o fim deste período, embora não contemplado na Constituição de 1946, o sonho dos Pioneiros alimentou 15 anos de embates das correntes de educadores, que tinham, de um lado, os defensores da educação pública, gratuita e laica; e de outro os defensores da escola privada, em nome da liberdade de ensino, liderados pelas instituições educacionais católicas.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 4.024 de 26 de dezembro de 1961 –, embora não contemplando todos os ideais relativos aos aspectos filosóficos e sociais dos Pioneiros, atendia à proposta dos meios pela instituição dos sistemas de ensino e dos conselhos de educação. A LDB de 1961 representou o projeto nacional de educação, fundado na doutrina federativa e descentralizadora, possível à época. Foi a primeira norma a dar organização sistêmica à educação nacional na busca da coerência entre os fins e os meios, entre a unidade nacional e a multiplicidade das peculiaridades regionais.

Mas essa lei seria logo abortada de seu espírito descentralizador e democrático pelo novo regime de exceção de 1964, que duraria 21 anos.

Novamente os ideais e princípios do Manifesto dos Pioneiros, mantidos como brasas vivas sob as cinzas do autoritarismo, renasceriam parcialmente na Constituição de 1988. A mobilização e a incessante luta dos educadores nos congressos e conferências

de educação da ABE, resgatados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na constituinte, tornaram princípio constitucional a gestão democrática da educação.

As discussões da nova LDB, iniciadas ainda durante a constituinte pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, serviram de subsídio para o deputado Octávio Elísio apresentar a primeira versão desta norma, logo após a promulgação da Constituição. Em agosto de 1989, incorporando 13 projetos parlamentares e as discussões realizadas nas audiências públicas, foi aprovado pela comissão de Educação e Cultura o Substitutivo Jorge Hage, que estabelecia a criação dos:

- Sistema do Nacional de Educação (SNE);
- Plano Nacional de Educação (PNE);
- Conselho Nacional de Educação (CNE), como órgão normativo e de coordenação do SNE; e
- Fórum Nacional de Educação (FNE), como instância de consulta e de articulação com a sociedade.

O Sistema Nacional de Educação era concebido como a “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação”, acrescentando que sua finalidade precípua seria “a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais em todo o país” (CONAE, 2014, p. 20).

O Plano Nacional de Educação, resgatando a concepção dos Pioneiros, constituiria o projeto nacional de educação.

O Conselho Nacional de Educação seria constituído por 34 conselheiros, sendo quatro de livre escolha do Presidente da República, três representantes dos sistemas estaduais e três dos sistemas municipais de ensino; os demais seriam indicados por entidades dos diversos segmentos da comunidade educacional, institucionais e profissionais, das áreas da cultura e comunicação, de associações comunitárias e de instituições de proteção da criança e do adolescente, observados critérios de representação regional e de níveis de ensino, com 19 atribuições relativas ao Sistema Nacional de Educação e uma relativa ao Sistema Federal de Ensino.

O Fórum Nacional de Educação (FNE), reivindicação histórica dos educadores, seria constituído por representantes das entidades da sociedade civil organizada, dirigentes educacionais (Secretários de Educação dos Estados), e coordenador pelo Conselho Nacional de Educação, atuando como instância de consulta e de articulação com a sociedade.

A LDB finalmente aprovada (Lei nº 9.394/1996), de relatoria de Darcy Ribeiro, não contemplou a criação do SNE e do FNE. Este fórum seria então criado anos depois, por Portaria do MEC em 2010, atendendo à deliberação da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010). O CNE, já criado por lei anterior, também não contemplou as propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

3. Os problemas, ou impasses, que dificultam a instituição do SNE

Os principais aspectos que têm retardado e dificultado a efetiva organização de um Sistema Nacional de Educação já foram demonstrados em diversas ocasiões de debates e em inúmeras publicações ao longo das últimas décadas. Dentre eles, cabe registrar a já comentada complexidade do nosso modelo federativo, composto pela União, os 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, muito desiguais entre si populacional e economicamente.

Nenhuma outra Federação tem os governos locais (municípios) como entes federados autônomos, situados pela Constituição no mesmo nível hierárquico, com espaços de responsabilidades próprios. A prática tem demonstrado os limites desta alternativa, dado que a autonomia foi firmada sem dispositivos constitucionais que garantam, necessariamente, as condições para que esta seja realizada em sua plenitude. Isso requer relações pactuadas, com interdependência e fortalecimento de sistemas e redes de ensino que ainda não reuniram as condições necessárias para a execução plena de suas responsabilidades constitucionais.

A complexidade desse modelo advém da nossa formação histórica e da cultura política que, apesar da concepção federativa não hierarquizada, cultiva ações governamentais fortemente hierarquizadas, induzindo à dependência. Para romper este ciclo perverso,

as políticas nacionais no SNE devem resguardar as capacidades já consolidadas nas redes e sistemas, além de serem capazes de identificar os investimentos necessários para desenvolvê-las onde não estão presentes. Este processo é fundamental para que todos realizem plenamente suas responsabilidades.

Esta condição está diretamente vinculada ao problema atual da amplitude das atribuições dos sistemas de ensino. As atribuições da União e dos sistemas de ensino (federal, estaduais, distrital e municipais) carecem de uma definição mais objetiva: ora são comuns, ora excludentes, ora concorrentes e, em alguns casos, até conflitantes.

O foco equivocado no conflito centralização/descentralização torna este quadro ainda mais complexo no Brasil, porque, embora nosso federalismo não seja hierarquizado, as práticas políticas historicamente foram assim organizadas, definindo a descentralização mais como transferência de responsabilidades do que como processo democrático de fortalecimento do poder local. Essa concepção se expressa claramente nas relações em linha direta do governo federal com os governos estaduais e municipais. A concentração tributária na União engendra e fortalece essas práticas, o que, entre outros condicionantes políticos, relega a segundo plano as relações entre os estados e seus municípios, o que dificulta a construção de pactos regionais, importantes para a articulação da multiplicidade regional com a unidade nacional. A questão foi historicamente centrada na dicotomia maniqueísta centralização/descentralização, quando deveria estar centrada nos papéis e responsabilidades próprias dos entes federados, exercidas com autonomia e interdependência, nas dimensões da unidade nacional na multiplicidade da diversidade regional e local.

No centro destas questões está a falta de foco em um projeto nacional de educação e sociedade, capaz de delinear a qualidade da educação a ser oferecida.

A urgente pactuação de padrões mínimos envolve a redefinição do modelo de financiamento, o que exige não somente um maior aporte de recursos, mas também a definição clara de suas fontes e das formas de utilização. Os avanços nas políticas de financiamento, embora significativos, ainda são insuficientes para estabelecer um padrão nacional de qualidade da educação.

As diferenças regionais geográficas e, especialmente, econômicas são muito acentuadas, requerem políticas fortes para a superação das desigualdades, com um modelo de financiamento que promova, efetivamente, a equidade. As disputas ainda são muito centradas na busca de vantagens regionais e locais e não em um projeto nacional. Um aperfeiçoamento da política de fundos talvez leve ao cenário de definição de um valor aluno/ano pelo padrão mínimo a ser pactuado, e não pelo percentual de complementação da União estabelecido em lei. Uma maior liberdade de escolha pelos dirigentes locais também poderá ser construída no processo de debates, levando à necessária redução dos recursos de distribuição voluntária por parte da União e dos Estados, além de uma diminuição no número de programas universais que cristalizam as desigualdades.

Neste contexto, é fundamental que a fragmentação do debate seja evitada, pois discussões temáticas (financiamento, padrão de qualidade, avaliação, currículo, formação, gestão) podem levar a tomar a parte pelo todo e deixar tudo como está na dimensão sistêmica, ou, na expressão dos Pioneiros, na inorganização do todo.

Esses aspectos não são aqui destacados como crítica ou denúncia, mas para indicar a necessidade de sair do foco do que nos desune, para voltar os esforços na busca dos que nos une na agenda de instituição do Sistema Nacional de Educação.

4. Uma agenda necessária

O processo de instituição do Sistema Nacional de Educação, como projeto nacional de educação e sociedade na federação brasileira, exigirá debates a partir de forte decisão política, agenda pactuada, coordenação e organização de trabalho claramente definidos.

A discussão leva à necessária pactuação da clareza do modelo de educação que queremos ter, da nação que queremos ser e da concepção dos princípios que devem reger nosso federalismo cooperativo: um pacto de poder na heterogeneidade regional, combinando autonomia e interdependência, considerando, também, que o papel estratégico da educação para a cidadania, como conceito de qualidade humana, é estratégico para o desenvolvimento. Há mais de 80 anos os Pioneiros apontavam a

necessidade de um projeto nacional de educação, em defesa da escola pública e do desenvolvimento integral, baseado em valores permanentes, em uma mudança de mentalidades e em uma discussão das finalidades da educação: reconstrução social pela reconstrução educacional. Não há sistema nacional sem projeto de nação.

A partir destes acordos, será necessário definir as grandes diretrizes políticas nacionais com os consensos possíveis em torno de uma opção metodológica de trabalho, capaz de definir as condições e os sujeitos políticos a serem efetivamente envolvidos. A lógica colaborativa e a gestão democrática se constituem em estratégias fundamentais da concepção e implementação do Sistema Nacional de Educação. Isso demanda convencimento, empoderamento, investimento na organização e mobilização social de forma permanente.

Será necessário pactuar, neste contexto, um padrão nacional de qualidade da educação. O SNE, conceitualmente ancorado na interdependência dos sistemas, organizados em Regime de Colaboração, é essencial para assegurar a todos os brasileiros o direito ao mesmo padrão de qualidade. Para que esse sistema se concretize, é fundamental definir papéis e competências dos entes federados, considerando a identidade nacional; o reconhecimento das autonomias e seus limites para a garantia do direito constitucional; o papel da União de indução da qualidade da educação e do conjunto de ações que a promovem; além da valorização dos profissionais da educação.

Neste cenário será fundamental definir estratégias nacionais para desenvolver e fortalecer as capacidades regionais (nos estados) para formulação de políticas públicas, planejamento e gestão, com indução para os municípios, gerando capacidade de gestão e de colaboração efetivas. Portanto, torna-se imprescindível prever a obrigatoriedade dos alinhamentos e vinculações próprias entre os planos de educação (Planos Nacionais, Planos Estaduais e Planos Municipais) ao longo do tempo. O SNE e os planos, seus articuladores, devem estabelecer o equilíbrio entre o regional e o nacional, a unidade na diversidade.

Fóruns federativos para o planejamento e a gestão das políticas públicas serão imprescindíveis no SNE a ser instituído. Definir quem faz a mediação entre os sistemas

de ensino talvez nos leve a dois fóruns tripartites: um de gestão e um normativo, que, ao operarem de maneira integrada, poderão qualificar as decisões nacionais vinculando definitivamente gestão administrativa com gestão pedagógica. Fóruns bipartites semelhantes nas diferentes unidades da federação podem contribuir para que as diretrizes e orientações nacionais sejam efetivadas na prática cotidiana da educação nacional com mais concretude. O Fórum Nacional de Educação, com sua grande representatividade, poderá ter uma função particular na definição desse federalismo cooperativo, articulando a sociedade civil e as esferas de governo.

Portanto, para pactuar uma agenda de ações instituintes do SNE, ancorada na realidade e com pauta clara, a partir dos consensos e da organização dos interesses, com comunicação e permeabilidade entre os atores, deve-se considerar fundamentalmente o desenho de uma proposta ou projeto nacional de educação, resgatando o espírito do Manifesto, que possa servir de base para um anteprojeto de lei, com vinculação das diversidades regionais ao todo nacional, para que não se tornem desigualdades. A responsabilização deve estar baseada nas circunstâncias e condições próprias de cada ente federativo, tendo por referência o conceito de interdependência (não em parcerias), que concretizará o instituto do Regime de Colaboração efetivo para garantir o direito à educação.

5. Considerações de percurso

Há um consenso de que a discussão do SNE deve ser traduzida no campo normativo para ter efeitos práticos. O conjunto de deliberações da CONAE 2010 aponta nesta direção. No mais, é mandato constitucional. As questões da regulamentação dos dispositivos constitucionais nos campos próprios da cooperação federativa (art. 23), do Plano Nacional de Educação (Emenda Constitucional nº 59/2009, art. 214) e a organização dos sistemas de ensino do regime de colaboração (art. 211) devem ser objeto de discussões da academia e da sociedade, que precisam juntar-se aos poderes executivo e legislativo para consagrar em lei a organização da educação nacional que queremos.

A sociedade civil, como representante da nacionalidade, já avançou muito nesse debate e urge definir o SNE como prioridade normativa brasileira. As entidades vinculadas aos sistemas de ensino tem a enorme responsabilidade de colocar esse tema na agenda política do Brasil. Assim como a continuidade e a estabilidade são ideias inerentes à noção de Plano, a descontinuidade e a instabilidade parecem inerentes aos mandatos governamentais. Essa contradição pode ser minimizada com uma política de Estado (não apenas de governo) instituída a partir dos ordenamentos legais próprios.

A mudança deve ser cultural e não só educacional. A educação é cultura. O essencial é mudar a vida, princípios e valores que melhorem o bem viver das pessoas. A nossa história federativa é muito complexa e, por isso, a sua reorganização implica em mudança de cultura e na definição de quem fará isso, com que método, com apoio e consentimento de quem. Enfim, essa é uma complexidade a ser enfrentada no próximo período.

Com todos os cuidados – diante dos obstáculos, tensões e da complexidade da construção do SNE e do regime de colaboração, e, considerando as disparidades e desigualdades regionais e a especificidade de como se deu a organização da educação nacional no Brasil –, devemos avançar e não ficar paralisados; devemos caminhar simultaneamente com a pactuação federativa das metas do PNE, pois, enquanto não houver o Sistema Nacional de Educação com arranjos de ensino organizados em “regime de colaboração”, não existirão garantias efetivas de que o PNE consiga atingir suas metas. O caminho para o avanço é a pactuação, para que se respeitem as diferenças regionais e as identidades e experiências locais (ALMEIDA JR., 2012).

Avançamos toda vez que conseguimos consolidar mudanças que fortalecem o SNE na busca de um “padrão unitário de educação” (BRASIL, 2011) e retrocedemos toda vez que fragmentamos este sistema, justapondo ações, desarticulando estruturas, descontinuando políticas. Avançamos quando conseguimos aprovar políticas articuladoras e estruturantes do SNE, como o FUNDEB, o SAEB, o Piso Nacional, o IDEB, os PCN, o ENEM, o Plano de Ações Articuladas (PAR) etc. Não há dúvida de que essas medidas, assim como a instituição do PDE (GADOTTI, 2008), deram impulso ao regime de colaboração e a uma “nova” lógica de articulação federativa

já presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932. Mas precisamos aprofundar e consolidar a lógica colaborativa dessas políticas com normas de cooperação federativa que as direcionem, construídas de forma dialógica e com participação popular.

Há mais de 80 anos estamos discutindo a necessidade de um sistema nacional de educação, em defesa da escola pública e do desenvolvimento integral de todos e todas, para não romper “o equilíbrio entre os valores mutáveis e os valores permanentes da vida humana” e não submeter a educação “a fins particulares de determinados grupos sociais”, como diziam os Pioneiros da educação nova (AZEVEDO et al., 2010).

Hoje, como ontem, a participação dos educadores aponta para a função social da escola e a organização sistêmica da educação brasileira.

a organização da educação brasileira, preconizada pelos Pioneiros, fundava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação (BORDIGNON, 2009).

Hoje, como ontem, estamos diante não apenas da mesma necessidade de criação de um sistema nacional de educação em “regime de colaboração”, mas diante de um projeto de país justo, sustentável e produtivo. Segundo Fernando de Azevedo, a educação exigia uma “mudança de mentalidades” e uma “discussão de finalidades”, no bojo do “movimento de renovação educacional”. Uma “educação nova” para um “homem novo” e um “novo mundo” era a ambição do Manifesto. Não se pensava apenas em um manifesto pedagógico: era um manifesto político e civilizatório. Na introdução filosófica e sociológica de Fernando de Azevedo, ele nos fala das “conquistas da civilização” e da “inquietação do homem interior”. O Manifesto discute as “finalidades da educação”, os “fundamentos da educação”, a “reconstrução social” pela “reconstrução educacional”. Ele nos fala de “democracia” e de “valores mutáveis e permanentes” (AZEVEDO et al., 2010).

Quando os Pioneiros da Educação Nova defendiam a reconstrução social pela reconstrução educacional estavam apontando para a constituição de um sistema nacional da educação ancorado em um projeto de nação. O que sustenta e amarra as partes de um sistema é sua finalidade, que não pode deixar de ser a garantia do direito à educação de qualidade. Não há sistema nacional sem projeto de nação e não há como construir hoje um projeto de nação no Brasil que não seja pela via da garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA JR., A.M. Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas (entrevista). *Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, jan./jun. 2012.
- AZEVEDO, F. et al. *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/MEC, 2010. (Coleção educadores).
- BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 1., 2014, Brasília, DF. **CONAE**: O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração:. documento-referência. Brasília: Ministério da Educação, 2014.
- CURY, C. R. J. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e município: o sistema nacional de educação. *Revista Retratos da Educação*. Brasília, CNTE, n. 1, ano I, jan. 1993.
- GADOTTI, M. *Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.



Cooperação
**Representação
no Brasil**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA