Reflexões sobre o Sistema Nacional de Educação e o Papel dos Conselhos Municipais de Educação[1]

Conceição Silva[2]
,Diego Dartagnan da Silva Tormes[3]
,Maridilva.Oliveira e Silva.[4]
Marilza Coelho de Souza[5]
Tereza..Margarida Pirchiner[6]

"Que tristes os caminhos se não fora a presença distante das estrelas"? (Mario Quintana)

Pensar um Sistema Nacional de Educação de forma que articule a educação nacional é uma tarefa que há muito tempo é discutida no Brasil. Em 2010 o Governo Federal, a pretexto de colaborar com a construção do Plano Nacional de Educação, organizou a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) que tinha como tema "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação". Naquele amplo movimento de participação popular não ficou bem claro o que se pretendia com um Sistema Nacional Articulado e qual a função prática dele, ou de como seria o seu funcionamento efetivo. Contudo, as deliberações finais da CONAE 2010 afirmaram que o regime de

[1] Texto produzido pelo Grupo de Trabalho organizado pela SASE (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – MEC), formado por representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).
[2] Pedagoga, especialista em Administração da Educação e Mestranda em Ciências da Educação pela Universidade Lusófona. Supervisora Escolar da Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, na Paraíba. Coordenadora Estadual da UNCME PB e Membro do Fórum Estadual de Educação da Paraíba.
[3] Professor da rede municipal de ensino de Farroupilha (RS), membro do Conselho Municipal de Educação de Farroupilha, Vice-Presidente da UNCME.
[4] Maridilva Oliveira e Silva. Coordenadora da UNCME de Mato Grosso no período 2011 – 2013. Presidente do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta – MT. Professora da Rede Municipal de Ensino de Alta Floresta – MT.
[5] Marilsa Coelho de Sousa, professora da rede municipal de ensino de Gurupi (TO), Presidente do Conselho Municipal de Educação de Gurupi-TO, Coordenadora UNCME-TO, membro do Fórum Estadual de Educação de Tocantins.
[6] Tereza Margarida Pirchiner. Coordenadora Estadual da UNCME do Espírito Santo. Membro do Fórum Estadual de Educação do Espírito Santo.

colaboração, bem como sua regulamentação eram questões centrais para o êxito de um SNE. PORTLEA e SANTANA (2010) afirmam:

> "quais as possibilidades e limites da proposta de um Sistema Nacional de Educação e se, de imediato, não conseguimos construí-lo, o que (e como?) é possível avançar para além da prescrição do regime de colaboração entre as esferas do poder público? Nesse caso, dizer "de modo articulado" é mera tautologia, posto que "colaboração" sem "articulação" não faz sentido."

Na tentativa de avançar nesses e outros debates, a CONAE 2014 propõe um novo tema: "O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: regime de colaboração, cooperação federativa e participação popular." Mais uma vez o amplo movimento deflagrado pela CONAE reflete e tenta definir ou pelo menos discutir o que é como funcionaria e como se operacionalizaria o Sistema Nacional de Educação.

No sentido de contribuir com esses debates e construir uma possível resposta a essa questão o MEC (Ministério da Educação), através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), organizou um grupo de estudos formado por coordenadores da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) na tentativa de, além do que já foi dito anteriormente, apresentar a visão da UNCME a respeito desse tema. Esse grupo foi composto pelos coordenadores da UNCME nos estados de Tocantins, Paraíba, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Mato Grosso. Como metodologia de trabalho, o grupo buscou se reunir uma vez por mês, a partir de agosto de 2013, sendo que os dois primeiros encontros ocorreram no MEC, nas dependências da SASE/DICOPE e o terceiro encontro ocorreu na cidade de Salvador na Bahia, por ocasião do XXIII Encontro Nacional de Conselhos Municipais de Educação. Além desses encontros presenciais foram realizados dois encontros *on line,* com a produção do texto coletivo, com a contribuição de todos os participantes.

1) Um caminho a percorrer:

No primeiro encontro o grupo definiu sua agenda de trabalho e sua metodologia, definindo a necessidade de ouvir os conselhos municipais de

educação de cada região do Brasil, presentes nos encontros regionais organizados pela UNCME, em parceria com a SASE. O instrumento de coleta de dados utilizado foi um questionário, com seis questões norteadoras, a serem respondidas durante o encontro, servindo de subsídios para a sistematização do grupo acerca do Sistema Nacional de Educação.

Os encontros regionais ocorreram no período de agosto a outubro de 2013, em cada região do país, sendo que na Região Norte o encontro ocorreu em Manaus, na Região Nordeste o encontro ocorreu em São Luís no Maranhão, na Região Centro-oeste o encontro ocorreu em Goiás, na Região Sudeste o encontro ocorreu em Guarapari, no Espírito Santo. O encontro da Região Sul não ocorreu em virtude de conflitos de agenda, no final do ano civil. Em cada encontro regional foram realizadas palestras acerca do tema "Sistema Nacional de Educação" e os participantes (conselheiros municipais e estaduais de educação e secretários de educação) responderam ao questionário elaborado pelos coordenadores da UNCME que eram membros desse grupo técnico, objetivando coletar dados sobre a percepção dos participantes acerca da construção do SNE e a função dos conselhos municipais de educação dentro desse sistema.

Nesse texto, o grupo técnico pretende apresentar os resultados deste trabalho, a partir da sistematização das respostas obtidas nos encontros regionais, bem como tentar compreender tais contribuições, considerando os estudos realizados, especialmente de autores que dialogam com o tema, apresentando uma possibilidade de desenho do que se pretende como SNE, bem como o papel dos conselhos municipais de educação dentro do SNE. Não se trata aqui de determinar respostas e finalizar o debate, mas antes, de tentarmos trabalhar na perspectiva de Fischer (2007 p.53):

> *"Penso que precisamos, com urgência, aprender novos caminhos interrogativos pelos quais possamos exercitar outras e mais instigantes e criativas maneiras de perguntar."*

Para que fique clara nossa intenção nesse trabalho, trazemos outro fragmento importante abordado por Ferreira (2013, p.5), ao abordar, a partir de Foucault (2007), as questões implícitas nos discursos que diz:

> *"Aprendemos com Foucault (2007a) que as sínteses discursivas que nos chegam e são aceitas como naturais do mundo social precisam ficar em suspenso. Não é negá-las ou ignorá-las; é trazê-las para o centro da discussão e mostrar que resultam de uma complexa trama que as permite aparecer dessa forma neste momento".*

Assim, nosso trabalho aqui é, antes de tudo refletir, apontar possibilidades, descrever percepções e sugerir aplicabilidades do Sistema Nacional de Educação e dos papéis possíveis dos conselhos municipais de educação dentro desse sistema.

2) Os caminhos percorridos nos encontros regionais: impressões ainda inconclusas

Para a realização da coleta de dados nos encontros regionais o grupo técnico elaborou um questionário simples, com questões que transcrevemos aqui, para facilitar a nossa compreensão global da tessitura do texto que apresentamos:

a) *O que você pensa que é o Sistema Nacional de Educação?*
b) *Como os conselhos vêem o papel dos municípios e dos estados na articulação, proposição e fiscalização de políticas públicas?*
c) *Qual será o papel dos Conselhos de Educação dentro do Sistema Nacional de Educação?*
d) *Qual a relação entre os Sistemas de Ensino dos entes sub-nacionais uma vez instituído o Sistema Nacional?*
e) *Como construir um SNE que não centralize as decisões, mas articule as políticas públicas na educação?*
f) *Você pensa que é possível alcançar unidade na diversidade sem ferir as autonomias já conquistadas? Qual seria a maneira de conseguir isso?*

No primeiro encontro regional, ocorrido na Região Nordeste, nos dias 14 e 15 de agosto de 2013, reunindo em São Luis do Maranhão, os representantes de Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Estaduais de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação da região, durante as palestras relacionadas ao tema central, os participantes responderam às questões apresentadas pelo grupo técnico e chegaram a alguns apontamentos. Os participantes deste encontro apontaram, unanimemente, como dever dos Estados e Municípios, o monitoramento e avaliação das políticas públicas e afirmaram também que existe um ''ranço''

muito forte e distorcido de hierarquização das relações entre os entes federados, deixando sempre o município em condição inferior ou desfavorável, e que o SNE pode vir a contribuir para o fim dessa visão ultrapassada, principalmente considerando o previsto no texto constitucional da CF de 1988. Quanto à função do SNE, houve divergência entre a percepção dos conselheiros estaduais e municipais, na realização de tal instituto. Os conselheiros municipais acreditam que o SNE deve ser uma articulação de esforços entre os entes federados, os fóruns de educação e os conselhos de educação. Já os conselheiros estaduais de educação acreditam que o SNE deve ser estabelecido pela União em sintonia com os entes federados, não aparecendo aí a figura dos conselhos de educação. Se definido unicamente pela União é preciso então compreender como funcionaria uma articulação de esforços entre vários atores e especialmente, o papel dos conselhos na instituição desse SNE**.** Para os entrevistados, o papel do CME é o de normatizador no âmbito dos sistemas, a partir das definições das políticas educacionais e, tanto os Conselhos Municipais de Educação quanto os Conselhos Estaduais de Educação, devem buscar instrumentos que promovam o regime de colaboração. Para os coordenadores da UNCME, deve haver uma relação de cooperação e colaboração, com vistas ao pleno desenvolvimento das políticas públicas.

Em relação à questão da construção do Sistema Nacional de Educação, os participantes disseram que deve ser construído com base no diálogo, respeitando as diferenças e promovendo a autonomia dos entes federados. Quando perguntados sobre a unidade na diversidade, ambos afirmaram que, mediante a definição de parâmetros gerais, efetivando-se o diálogo permanente sem ferir as autonomias, respeitando as diferenças entre os entes federados, é possível a construção do SNE. Destacam ainda a necessidade de se estabelecer por meio de instrumento legal o regime de colaboração, para garantir a educação como política de estado e não como política de governo.

No segundo encontro, ocorrido na Região Sudeste, na cidade de Guarapari, estado do Espírito Santo, nos dias 20 e 21 de agosto de 2013, os conselheiros debateram sobre o tema: “O Papel dos CME no regime de

colaboração entre os Sistemas Municipal e Nacional de Educação, a fim de garantir a efetivação dos Princípios e Metas do PNE e dos Planos Municipais de Educação". Neste encontro, além de questões relacionadas à valorização do magistério e qualidade da educação, foram discutidas com maior ênfase, questões relativas ao pacto federativo brasileiro. Reafirmou-se mais uma vez a busca do fortalecimento e autonomia dos órgãos de controle social, com destaque para os Conselhos Municipais de Educação, e ainda, o compromisso em defesa da universalização da educação básica com qualidade, equidade e justiça social. Reafirmou-se ainda que as políticas educacionais devem visar a superação do cenário precário da educação brasileira, requerendo para tal, a construção do SNE e dos Planos de Educação, como políticas de Estado, consolidando a organicidade entre os processos, a regulação, ação sistêmica e financiamento adequado.

Outra questão levantada foi a necessidade de definição, por lei complementar, das bases do regime de colaboração e das diretrizes da União e dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) quanto aos mecanismos de decisão compartilhada, de forma democrática, com ampla participação popular, garantindo, por meio do PNE e do SNE, conforme as deliberações da CONAE-2010, condições para que as políticas educacionais sejam concebidas e implementadas de forma igualitária entre os sistemas de ensino. Neste aspecto, apareceu a defesa incondicional de investimentos públicos, acompanhados por monitoramento, assessoramento e avaliação de resultados; por políticas de inclusão social; e reconhecimento e valorização dos profissionais da educação. Outra questão relevante foi a defesa do princípio da Gestão Democrática da Educação, que deverá ocorrer pela ampliação da participação da sociedade civil nas decisões educacionais e da atuação efetiva dos Conselhos Municipais de Educação, como órgãos normativos do sistema, com autonomia administrativa e financeira. Os presentes entenderam ainda que é de vital importância a existência de mecanismos que incidam no pacto federativo (regime de colaboração) e que promovam maior assessoramento técnico e financeiro aos municípios, que ultrapassem a relação União/Municípios, incluindo a "esquecida" relação estado/município, e assim,

enfatizando não só o papel do Município e da União, mas o compromisso de todos os entes federados no real compartilhamento de responsabilidades educacionais, de forma a superar as práticas históricas de "desresponsabilização" do Estado, especialmente nos últimos 20 anos. Finalmente, destacam que operacionalizar o SNE requer a criação de meios para definir políticas educacionais, adotando a perspectiva de uma "educação nacional" e democrática, tais como a criação e fortalecimento de órgãos colegiados e representativos relacionados às clivagens regionais (Conselhos Regionais, por exemplo), com atuação deliberativa, consultiva e fiscalizadora em âmbito nacional, articulado ao Conselho Nacional de Educação, Fórum Nacional de Educação, UNDIME, UNCME e outros correlatos.

No encontro da Região Norte, ocorrido nos dias 26 e 27/09/2013, em Manaus, respondendo ao mesmo questionário, os presentes entenderam que o SNE é uma forma de organização do todo da educação do país, onde todas as partes se articulam e necessitam de um regime de colaboração regulamentado no que diz respeito às políticas públicas educacionais. Destacaram ainda que a instituição do SNE deve atender as particularidades regionais e territoriais dos entes federados e que os sistemas estaduais e municipais de educação devem ser coerentes e fundamentados no SNE para que se efetive a construção de uma educação democrática, na consolidação da cidadania, através do princípio descentralizador. Esse princípio, o da descentralização, deve ser linha mestra e norteadora da educação no âmbito do SNE e deve ser articulado em âmbito federal, estadual e municipal. Pressupõe ainda, um conjunto de regras norteadoras visando adequar normas para a melhoria da educação e, se for concebido de forma paritária, pode ser uma ação no sentido de ampliar e garantir esse princípio da descentralização. Nessa perspectiva o Sistema Nacional de Educação (SNE) deve conter mecanismos para aprimoramento, viabilidade, respeito e valorização do trabalho dos conselhos Municipais e Estaduais de Educação, com financiamento e estrutura própria para que se efetive o principio da descentralização e o fortalecimento do controle social.

No que diz respeito ao papel dos estados e municípios na articulação, proposição e fiscalização de políticas públicas, os presentes destacaram que todos os entes devem ter um papel colaborativo, para o funcionamento interligado, não podendo dissociar os objetivos, uma vez que o público alvo está inserido no contexto geral. Assim, o papel dos conselhos é visto como uma ação vital; entretanto, os municípios não vêem os conselhos como órgãos parceiros, ou como órgãos normativos, que se constituem em um importante instrumento de acompanhamento das políticas de Estado. Neste sentido, o papel dos conselhos, no contexto do SNE, deve ser de maior relevância, com autonomia, estrutura administrativa e financeira direta do Governo Federal. Devem ser articuladores, normatizadores, fiscalizadores, mobilizadores e deliberativos, contribuindo para a efetivação de uma educação de qualidade no âmbito dos entes federados. Como integrantes do Sistema Nacional de Educação, nas suas distintas esferas, devem ter respeitadas suas autonomias e competências, devendo assim, colocar em prática o regime de colaboração e fazer cumprir as normas que dizem respeito às políticas nacionais de educação.

Quando perguntados sobre a relação entre os sistemas de ensino uma vez instituído o Sistema Nacional de Educação, os presentes em Manaus entenderam que deve ser uma relação onde haja o apoio completo e mútuo, principalmente revendo a atual organização de financiamento da educação e estabelecendo o valor do Custo Aluno Qualidade para a efetivação de uma educação de qualidade. Destaca-se ainda, que todos os sistemas deverão, em regime de colaboração, cumprir seu papel de controle, acompanhamento e articulação, tendo em vista a importância que cada ente federado tem dentro do papel que exercerá nesse sistema. Nessa linha de reflexão, os participantes entenderam que a não centralização das decisões deve passar por meio dos conselhos nacional, estaduais e municipais de educação, que como órgãos articuladores e propositivos do SNE, levarão suas reais necessidades para o SNE, possibilitando a criação das políticas públicas adequadas para a nação brasileira. Não centralizar as decisões pode passar pela definição das atribuições e dos papéis de cada ente federado, delineando as diretrizes de

cada um deles. Alcançar unidade na diversidade não é uma tarefa fácil em nenhum contexto, principalmente no contexto educacional brasileiro, que padeceu durante muitos anos do centralismo de poder e da hierarquização das relações. É importante considerar, no entanto, que as recentes autonomias atribuídas aos municípios e estados, foram uma tentativa de romper essa lógica secular. Para tentar encontrar um caminho possível para resolver essa dicotomia, os participantes do encontro da Região Norte entenderam que é possível alcançar unidade na diversidade sem ferir as autonomias já conquistadas, desde que haja a maior participação dos segmentos organizados da sociedade, através do fortalecimento dos conselhos de educação, organizando-os administrativamente e com subsídios financeiros, com acompanhamento rigoroso e sistematizado de suas ações; através do diálogo, com a definição clara das atribuições de cada ente, através do debate democrático e respeito às diferenças entre os entes federados, construindo metas específicas que busquem um objetivo comum e o aperfeiçoamento das ações já conquistadas vislumbrando sempre uma educação igualitária.

O encontro da Região Centro-Oeste ocorreu na cidade de Goiânia, com o mesmo propósito e formatação dos demais encontros regionais. Com base no que foi respondido pelos participantes foi possível perceber que no que diz respeito ao papel dos municípios e dos estados na articulação, proposição e fiscalização de políticas públicas, os participantes entendem que esses entes têm um papel de fundamental importância e que devem caminhar juntos porque os estados nada mais são que o trabalho de todos os municípios em ação conjunta. Afirmaram ainda que é um papel de alta relevância, pois viabiliza a qualidade da educação no município, uma vez que propõe a realização do que falta, bem como acompanha, busca corrigir o que tiver inadequado. Quanto à articulação, os presentes afirmaram que tem assistido alguns progressos, porém quanto à fiscalização de políticas públicas, ainda precisa haver uma maturidade e aquisição de mais conhecimento. Quando questionados sobre o papel dos conselhos de educação dentro do Sistema Nacional de Educação, afirmaram que o papel desses colegiados será o de garantir o cumprimento da legislação e o desenvolvimento das políticas

públicas estabelecidas; de mobilizador, norteador e fiscalizador das ações desenvolvidas; de articuladores e mobilizadores da sociedade e da comunidade escolar, tendo como principal objetivo a consolidação das políticas educacionais e a garantia do direito à educação. Além dessas afirmações, que já aparecem em diversas pesquisas e textos escritos sobre a natureza dos conselhos municipais de educação, os participantes do encontro afirmaram que o papel desses colegiados no SNE deve ser o de aproximar os interesses e a realidade de todas as regiões com as especificidades do SNE; devem atuar como órgãos normatizadores, autônomos e articuladores da educação do país, em seus estados e municípios, tomando posições em matéria educacional, observando as particularidades de cada município.

No ponto em que se refere à articulação entre os sistemas de ensino e os entes federados, os participantes afirmaram que deve ser uma relação de parceria e colaboração, respeitando a realidade local. Deve ser articulada, mas cada um exercendo o seu papel sem perder a sua autonomia; que os sistemas precisam se articular e estar em consonância com o SNE, devendo haver a cooperação entre ambos; as relações não deverão ser hierárquicas e funcionarão em forma de colaboração no fortalecimento e qualidade da educação básica. A Constituição Federal, a LDB e demais leis que normatizam o ensino público, devem ser consideradas como possibilidades no sentido de contribuir para a articulação entre os sistemas. Os participantes manifestaram-se positivamente quanto à possibilidade concreta do SNE poder articular a unidade na diversidade, desde que se respeite os sistemas já criados e a diversidade e autonomia dos sistemas; destacaram ainda que mesmo com realidades diferentes, haverá sempre algo em comum a todos e essa articulação deve surgir a partir do alinhamento das políticas públicas. Cabe registrar também que nessa questão alguns mostraram-se céticos quanto à possibilidade de alcançarmos unidade na diversidade, afirmando, inclusive, que isso seria uma “utopia”.

Embora não tenhamos conseguido fechar este percurso com as contribuições da Região Sul, por motivos de agenda, é possível afirmar que as contribuições apresentadas nas quatro regiões consultadas já dão um

panorama inicial para que possamos entender o que pensam os conselhos municipais de educação sobre sua atuação num sistema nacional de educação, destacando as fragilidades teóricas e práticas com relação ao tema e consequentemente, a disparidade de opiniões sobre o que é o Sistema Nacional de Educação, como seria a sua funcionalidade e, principalmente, qual seria efetivamente o papel dos entes federados e a relação com as instituições da sociedade civil neste contexto.

3) Os caminhos reflexivos do grupo técnico:

Após os relatos acerca das discussões realizadas pelos participantes dos quatro encontros realizados nas regiões do país, nos cabe aqui sistematizar alguns conceitos e ideias abordadas pelos participantes e colaboradores, que mesmo com palavras diversas expressam o que o grupo técnico já vinha discutindo desde o mês de setembro em suas reuniões junto à SASE/DICOPE.

Construir um SNE que dê maior organicidade à educação nacional, que respeite as autonomias dos entes subnacionais, que reafirme o direito à educação e conduza à construção de políticas de Estado para a educação nacional é uma reflexão e uma tarefa concreta que exige grande esforço institucional e muito estudo teórico e legal. Assim, nas reuniões mensais, nas dependências da SASE/DICOPE, o grupo técnico começou a pesquisar a bibliografia referente ao tema, buscando pontos de convergência entre os estudos pré-existentes e as concepções que apareceram como resultado do questionário respondido pelos participantes dos encontros regionais. Um primeiro ponto comum, foi o entendimento de que a criação de um SNE deve levar em conta as vozes de vários atores e, sem dúvida, a compreensão do arcabouço jurídico nacional. Neste sentido, é importante a compreensão do pacto federativo brasileiro, como ponto fundamental desta discussão. Os estudos mostram que o que temos hoje em nosso país, é um federalismo de cooperação onde vários entes têm responsabilidades diferentes para cumprir objetivos diversos. Em nosso caso específico - educação- os entes federados

possuem responsabilidades comuns e concorrentes no que diz respeito à oferta do direito educacional, estabelecendo laços de cooperação e corresponsabilização, como no caso do Ensino Fundamental que é de oferta compartilhada entre Estados e Municípios. Essa receita federativa surge na década de 30 a partir da promulgação da Constituição de 1934 e vem sendo reafirmada em cada uma das constituições que se seguiram.

A obra *"Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade*" publicada em 2010 pela representação da UNESCO no Brasil traz um texto do professor Carlos Roberto Jamil Cury que pode contribuir com nossas reflexões:

> "A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo quanto centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizada, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos." (p. 158)

Alguns textos constitucionais surgidos no século XX foram reafirmando o princípio da descentralização do poder central, com relação aos demais entes federados, apontando um caminho de colaboração recíproca, mas mantendo, de certa forma, a supremacia da União sobre os demais entes, especialmente com relação às políticas de financiamento da educação. Esse movimento na direção da descentralização, vai implicando, na prática, no aumento da autonomia e responsabilização dos estados e, mais tarde, dos municípios, no compromisso de ofertar educação de qualidade a todos, sem restrição. Esse é um movimento importante uma vez que aumenta o poder local, geográfica e politicamente marcado, no sentido de ser o local onde o cidadão vive e desenvolve sua cidadania, em que pese o fato de, por vezes, as responsabilidades terem sido descentralizadas, mas os recursos ainda estarem, em sua maior parte concentrados no poder central.

Para contribuir nessa reflexão trazemos uma passagem da revista "Em Discussão", publicação do Senado Federal que, em sua edição n.° 14, trouxe

uma reportagem de capa com o título "Educação: Salto de Qualidade é Urgente"[7]

> "A discussão acerca das possibilidades e responsabilidades de União, estados e municípios com a educação reacende, em primeiro lugar, um debate difícil: o equilíbrio de poderes e deveres entre os entes da Federação no Brasil. Uma definição mais clara sobre o que cada um deve fazer na educação básica passa, em primeiro lugar, pela distribuição de recursos entre os três níveis de governo, o que vem sendo discutido há pelo menos duas décadas em projetos de reforma tributária que não logram aprovação no Congresso. O desequilíbrio denunciado por praticamente todos os especialistas ouvidos pela Comissão de Educação no ciclo de debates realizado em 2012 vem, pelo menos, de 1988, com a aprovação da Constituição. Isso porque se, por um lado, a municipalização foi o caminho escolhido pelos constituintes, o modelo fiscal adotado desde 1965 não garantem os recursos para que os municípios dêem conta de suas crescentes responsabilidades..."

A descentralização das responsabilidades nos parece salutar e necessária, no sentido de aumentar o controle e participação local no que diz respeito à políticas públicas educacionais. Contudo, essa descentralização não se mostrou eficaz, pois, ao concentrar recursos financeiros, fragilizou a ação dos estados e municípios. Além do federalismo descentralizado, é preciso condições de efetivação dos direitos através de políticas de financiamento que promovam a descentralização dos recursos financeiros para a efetivação do cumprimento do direito à educação. Dessa forma, é preciso um novo regime de repartição dos recursos fiscais da federação no qual a equalização das receitas seja um ingrediente importante para diminuir as disparidades regionais e garantir a autonomia dos entes federados estabelecida na Constituição Federal; a partir daí, construir um Sistema Nacional Articulado, com toda a substância que o adjetivo articulado possa ter, começa a ser uma ação concreta e não somente um debate teórico. Concreta, no sentido de que não só as responsabilidades passem a ser descentralizadas e comuns ou compartilhadas, mas também, os recursos passem diretamente ao ente federado que executa a política pública e não permaneça centralizado nas

[7] Cabe lembrar que essa revista foi editada pelo Senado Federal após um ciclo de debates, durante o ano de 2013, que refletiu basicamente sobre educação e federalismo no Brasil.

mãos da União. Para concretizar essa ideia é possível que o Plano Nacional de Educação seja um excelente articulador de metas e objetivos comuns, desde que amparado na descentralização de recursos e na autonomia financeira dos entes federados. Além disso, somos levados a crer que a concepção de SNE apresentada no Documento Referência da CONAE 2014 em sua meta 16 do Eixo I, pode conter uma ideia daquilo que pensamos como SNE:

> "Criar condições para viabilizar o SNE, no prazo previsto pelo PNE, garantindo uma política nacional comum, cabendo à União coordená-la, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, sem prejuízo das competências próprias de cada ente federado[8]. Esse sistema deverá contar com a efetiva participação da sociedade civil e do poder público na garantia do direito à educação"

Outro fragmento do mesmo documento, merece nossa atenção por destacar aquilo que seria a essência de um Sistema Nacional de Educação, em efetivo funcionamento:

> " Em consonância com a legislação vigente, a construção do SNE poderá propiciar organicidade e articulação à proposição e materialização das políticas educativas, por meio de esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre os entes federados, para garantir o direito à educação e à escola de qualidade social. Diante do pacto federativo, a instituição do SNE deve respeitar a autonomia já construída pelos sistemas de ensino.[9] Quanto à educação privada, deve ser regulada pelos órgãos de Estado, obedecendo às regras e normas determinadas pelo SNE. O regime de colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, indicando os que mais demandam apoio para a garantia do custo aluno qualidade (CAQ). Essa regulamentação deve prever meios de superação das desigualdades

[8] Grifos do relator.
[9] Grifos do relator.

> regionais, especialmente pela construção de uma política de financiamento ancorada na perspectiva de qualidade para a educação básica e superior"[10].

Entendemos que o SNE deve ser um sistema de elementos coexistentes, um sistema de sistemas que vivem dentro do mesmo ordenamento jurídico-legal, formando um corpo ordenado e orgânico, típico de um sistema federado. Contudo, para que isso ocorra, precisamos de mecanismos ou mesmo um regramento que promova a articulação para que isso se efetive e, que além de sua efetivação, seja um regime plural, descentralizado e cooperativo nas decisões. Nessa perspectiva, pensamos que o Plano Nacional de Educação pode ser esse elemento articulador do projeto nacional de educação. Articulador no sentido de orientar e conduzir os demais entes a construírem os seus planos, alinhados às metas já constantes ao PNE e, dessa forma, os municípios e os estados teriam no PNE uma referência e, em tese, seria possível atingir metas nacionais com esforços também locais.

Em uma síntese possível, a partir dos estudos realizados, entendemos que esse sistema de sistemas deve ser concebido como sistema federativo cooperativo, com estado democrático de direito e, ao mesmo tempo, concorrente e partilhado no âmbito das competências de cada ente. Entendemos ainda que é necessário pensar nos termos do que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no art. 11, e ainda, no art. 211 da Constituição Federal, que reconhece os sistemas municipais de ensino e define suas atribuições e formas de organizar a educação nos entes subnacionais. Entre as responsabilidades dos municípios, estão as de "autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino". Esse sistema de ensino compreende também, de acordo com o art. 18, inciso II, "as instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada". Entendemos que as competências dos entes municipais e também os estaduais não podem ser alteradas ou prejudicadas, mas antes, ampliadas e explicitadas com maiores detalhes. Dessa forma, as relações entre os entes federados não se dariam mais por processos hierárquicos, mas por meio do respeito às competências já estabelecidas e consensuadas pelo princípio da colaboração

[10] Grifos de relator.

federativa não hierárquica. Cabe ao poder público, sob o princípio da gestão democrática, estabelecer as regras e normas capazes de dar sustentação ao SNE sem perder de vista a valorização e ampliação da qualidade da educação pública, a presença da iniciativa privada na Educação escolar como concessão do Estado, e a autonomia dos sistemas estaduais e municipais de educação. É importante destacar que o reconhecimento, após 1988, da autonomia municipal, não pode atrelar-se à compreensão do significado da transferência de responsabilidades tradicionalmente afeita aos estados; não devem significar mera transferência de autonomia na construção de seus planos de educação, mas sim, deve significar dotar ainda mais de responsabilidades os estados e municípios, deixar mais clara essas responsabilidades e competências, bem como, descentralizar os recursos existentes na área educacional de forma que a instituição do SNE não signifique somente a criação de planos de educação articulados ao PNE, mas, além disso, a responsabilização dos estados e municípios, a gestão democrática e a ampliação do poder de investimento dos entes subnacionais.

4) Considerações ainda provisórias sobre o caminho percorrido.

Valendo-nos da metáfora de Mario Quintana na epígrafe desse texto entendemos que a estrela distante do SNE é uma possibilidade de encantamento na educação nacional. Como percorrer esse caminho tão cheio de dúvidas? Não cabe aqui apresentarmos um único caminho possível ou uma única maneira de se construir o SNE, mas sim refletir sobre o que pensa a maioria dos conselhos municipais de educação do Brasil acerca do SNE e de seu papel dentro desse sistema. Nessa perspectiva, com base no que foi ouvido nos encontros regionais do Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste e nos estudos realizados nas reuniões do grupo técnico, podemos arriscar sugerir que para a maioria dos Conselhos Municipais de Educação do Brasil o SNE não se constitui um novo ente, um novo órgão, um novo local de normatização e organização da educação nacional. Antes disso, o SNE será o esforço contínuo e articulado de todos os entes federados na consecução das metas educacionais. Assim, o PNE deve ser a grande ferramenta articuladora na qual todos os entes se espelharão para buscar, cada um à sua realidade, a

execução das metas educacionais nacionais. Isso será possível sem uma hierarquização estanque da União sobre os demais entes, mas sim através do princípio federativo da cooperação e do principio educacional da gestão democrática. A não centralização das relações educacionais dentro do SNE deverá passar, inevitavelmente, pela institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, todos autônomos e normativos, propositivos e fiscalizadores no âmbito de seus sistemas de ensino. Essas são possibilidades de caminhos, ainda que distantes a se percorrer na construção de um Sistema Nacional de Educação que inclua e respeite os Conselhos Municipais de Educação. Não são caminhos definitivos, mas caminhos possíveis.

5) Referências

BORDIGNON, Genuíno. Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano. 1. ed. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 nov. 2013.

BRASIL**. Lei nº 9394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 03 nov. 2013.

COSTA, Marisa Vorraber Org**. Caminhos Investigativos II:** Outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
FERREIRA, Maurício dos Santos; TRAVERSINI; Clarice Salete. Análise Focaultiana do Discurso Como Ferramenta Metodológica de Pesquisa, RS (Brasil) **Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 38, n.1, p. 207-226, 2013.**

FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault revoluciona a pesquisa em educação?. Florianópolis (Brasil). **Perspectiva,** Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 371-389, 2003.

SENADO FEDERAL. Em Discussão.(REVISTA). Disponível em:<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201301%20-%20fevereiro/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_fevereiro_2013_internet.pdf> Acesso em 25 de set. de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:Documento Referencia CONAE 2010. disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em 01 de out. de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:Documento Referencia CONAE 2010. disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf> Acesso em 10 de out. de 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.