

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Flávia Nogueira e Binho Marques

Maio de 2021

A instituição do SNE, prevista na Lei do PNE, volta à pauta em razão da disposição da Comissão de Educação da Câmara em realizar audiências públicas no contexto da tramitação do PLP 25/2019 e seus apensados.

Estivemos à frente da coordenação deste debate entre 2012 e 2016 e, no final deste período, o MEC discutiu, aprovou internamente e enviou uma minuta de anteprojeto de lei complementar à Casa Civil do Governo Dilma. O encaminhamento posterior da minuta não prosperou por causa do golpe parlamentar que afastou a Presidenta, mas os acúmulos do debate não se perderam. Hoje percebemos muitas semelhanças entre a maioria dos projetos que tramitam no Congresso, que talvez antes não existissem, como: são Projetos de Lei Complementar; fazem referência ao Artigo 23 da Constituição e fixam normas de cooperação federativa; e o SNE é entendido como um sistema de sistemas, coordenado pela União. Parece pouca coisa, mas não é. No início, dentro do próprio governo petista, ainda não havia consenso sequer sobre a necessidade do Sistema.

Esta convergência positiva não é resultado de nosso esforço pessoal ou de nossas qualidades, mas sim de um amplo processo de debates com acordos concêntricos que envolveram centenas de pessoas, que nós apenas coordenamos cumprindo nosso papel institucional. Agora que a SASE não existe mais, sentimos que temos o dever de oferecer ao debate uma síntese do conhecimento que registramos e que transformamos na nossa própria narrativa, agora sim, pessoal, para o tema.

Segue aqui, portanto, nosso olhar sobre o SNE, esperando que as ideias de alguma forma possam ser úteis nesta mais recente oportunidade.

I – Por que o Brasil precisa de um Sistema Nacional de Educação?

Instituir o Sistema para organizar a política educacional é agenda obrigatória do país, na busca da qualidade e equidade, identidade nacional e local, marcas constitucionais do nosso Federalismo Cooperativo.

Cada brasileiro e cada brasileira tem o direito constitucional, social e inalienável, de se desenvolver como pessoa, se preparar para o exercício da cidadania e se qualificar para o trabalho. A educação deve ter este objetivo e o Estado tem que se organizar para realizar o seu papel.

A educação brasileira é regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (inciso XXIV do Artigo 22 da Constituição Federal) – Lei 9.394/1996. Como qualquer instrumento legal definidor de política nacional, a Lei trata da abrangência, dos princípios e finalidades da educação nacional, bem como de sua organização e financiamento. Ocorre que a organização disposta na LDB, a princípio, não parece ser hoje suficientemente sistêmica para garantir o direito expresso no Artigo 205 da Constituição Federal.

Apesar dos avanços conseguidos nas últimas décadas, ainda há muito que fazer. Houve ampliação do acesso à Educação Básica e superior, organização do papel redistributivo e supletivo da União e dos Estados, maior compromisso das famílias e da sociedade com a educação, efetiva inclusão, entre outros. Mas as profundas e históricas desigualdades, a descontinuidade das políticas, a fragmentação dos programas, o descompasso entre as esferas de governo e principalmente a

ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva são visíveis, especialmente na Educação Básica. Os resultados, que são de conhecimento público, afrontam a cidadania e os direitos humanos e afetam o desenvolvimento da nação brasileira.

O desenho de uma nova forma de organização da educação no Brasil, portanto, é tarefa urgente e adiada há pelo menos oito décadas: trata-se de definir o Sistema Nacional de Educação¹. O Sistema deve simplificar e articular o funcionamento das esferas de governo, com regras claras, ágeis e flexíveis ao longo do tempo. Isto é condição para a qualidade e para a execução articulada dos comandos legais dos Planos Nacionais de Educação, que a Constituição define como decenais.

A Lei 13.005/2014 (PNE), democraticamente discutida e sancionada sem vetos, estabelece que a instituição do SNE deveria se dar até junho de 2016, em lei específica. Tal lei poderia ser a LDB, pela própria definição constitucional. Porém, a lei que organiza a educação nacional, por si só, não é capaz de dispor de regras federativas vinculantes capazes de concretizar o funcionamento articulado e sistêmico para a garantia dos referenciais nacionais de qualidade, planejamento integrado, financiamento e avaliação.

Para que o Sistema Nacional de Educação seja de fato instituído, além de sua explicitação na LDB, será necessário regulamentar o Artigo 23 da Constituição Federal com a finalidade de fixar normas de cooperação para o exercício desta competência comum da União, estados e municípios, além de organizar toda a política de financiamento para que as regras sejam eficientes e suficientes para orientar a ação redistributiva e supletiva no país. Por esta razão, as propostas que hoje tramitam no Congresso Nacional são todas, sem exceção, Projetos de Lei Complementar (PLP).

Depois de definido este conjunto normativo, será necessário adequar as leis que organizam os sistemas subnacionais de educação, em regime de colaboração, como estabelece o Artigo 211 da Constituição Federal. As leis que organizam os sistemas subnacionais são estaduais, distrital e municipais e é justamente neste ponto que o sistema pode ser capaz de garantir, ao mesmo tempo, unidade e diversidade. Unidade em princípios, fins, e todos os dispositivos essenciais para o funcionamento integrado; diversidade na forma de fazer as normas funcionarem, respeitando as particularidades de cada Unidade da Federação e de cada município brasileiro. Assim, a oferta educacional será descentralizada de maneira qualificada, com unidade nacional e respeito às diferenças que enriquecem nosso Federalismo.

Estabelecer as bases para o trabalho articulado, interfederativo, com o propósito de diminuir as assimetrias e garantir o direito constitucional deve ser o propósito maior do SNE.

II – Porque o SNE deve ser um Sistema de Sistemas, e não um sistema único

A educação no Brasil é nacional porque se assenta em diretrizes e bases que cobrem o conjunto dos sistemas de ensino: o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no seu interior, as redes públicas e privadas que os constituem².

Os parágrafos do Artigo 211 da Constituição Federal definem a possibilidade da instituição dos sistemas nas diferentes esferas do poder público:

¹ Brasil, Ministério da Educação. Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Brasília, SASE/MEC. 2015. 13 pág. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso: 07 dez 2020.

² Brasil, Ministério da Educação. O Sistema Nacional de Educação. Brasília, SASE/MEC, 2014. 06 pág. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf. Acesso: 07 dez 2020.

Constituição Federal de 1988

Artigo 211. ..

§

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

O Federalismo brasileiro resulta de uma trajetória histórica marcada pelas pressões para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional. Neste contexto, é fundamental partir do princípio de que os Sistemas já instituídos devem ser rigorosamente mantidos no Sistema Nacional. O desafio, portanto, é articular todos eles, com um conjunto de regras nacionais obrigatórias e com responsabilidades claramente definidas para a cooperação e colaboração.

Organizar esta teia fragmentada de sistemas não é tarefa fácil, especialmente para a oferta da Educação Básica. Cada um dos 26 estados (mais o Distrito Federal) e dos 5.570 municípios brasileiros pode organizar seu sistema próprio, por meio de leis aprovadas em suas respectivas casas legislativas. Como consequência, a fragmentação é uma marca evidente, por causa dos limites legais e das autonomias.

Na Educação Superior a fragmentação existe e é grave, mas é menos evidente do que na Educação Básica. Isto acontece porque o sistema federal engloba suas próprias instituições (Universidades e Institutos Federais) e, também, as instituições de ensino superior do setor privado. As instituições federais são financiadas pelo governo federal; as privadas são por ele reguladas em todo o país. Esta maior centralização faz com que regras comuns sejam empregadas em todo o território nacional.

Como a fragmentação é menos sentida na Educação Superior, é compreensível que o debate sobre o Sistema Nacional fique mais centrado nas questões relativas à Educação Básica.

Mas questões relativas à Educação Superior aparecem nas propostas de instituição do Sistema Nacional de Educação que tramitam no Congresso Nacional, e serão também apontadas aqui, mesmo que mais brevemente.

III – As questões centrais do sistema

Conceito

O Sistema Nacional de Educação é entendido aqui como um “*aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro*”.³

É a expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o País.

³ Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Documento apresentado pelo Ministério da Educação, em junho de 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf

Em linhas gerais, deve ser orientado por referenciais nacionais de qualidade e por normas adequadas de financiamento; deve ter espaços de pactuação federativa, participação e controle social; e deve ser integrado por sistemas subnacionais organizados em regime de colaboração.

A finalidade do Sistema

O sentido para a existência de um Sistema, por intermédio de uma nova forma de organização, é a garantia do direito de acesso e qualidade a educação a todos(as) os(as) brasileiros(as), com padrões nacionais e políticas capazes de levar o país a superar as desigualdades históricas no campo educacional⁴.

O pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho exigem um currículo significativo, com profissionais preparados para concretizá-lo no cotidiano escolar e com estabelecimentos escolares adequados para cada etapa da trajetória, considerando referenciais de qualidade nacionalmente pactuados que garantam as condições necessárias ao aprendizado.

Um sistema nacional de avaliação deve existir para aferir a qualidade da oferta, com foco no aprimoramento permanente dos indicadores educacionais, tanto daqueles relativos ao aprendizado dos estudantes quanto daqueles de avaliação institucional, a exemplo do que já ocorre na Educação Superior. Perfil do alunado e dos profissionais da educação, capacidade de oferta, infraestrutura e recursos pedagógicos disponíveis, processos de gestão, condições de trabalho, são exemplos de dimensões relevantes a serem consideradas.

Os resultados desta avaliação ampla devem ser periodicamente considerados para a orientação dos mecanismos redistributivos e supletivos (técnicos e financeiros), para garantir concretamente que nenhuma creche ou escola – e seus profissionais, fiquem em patamares inferiores ao mínimo nacional pactuado. Portanto, uma lista descritiva de insumos não necessariamente resulta em qualidade, mas referenciais combinados de forma sistêmica poderão fazer com que os padrões mínimos de oportunidades educacionais realmente se concretizem como direito de cada cidadão(ã) ao acessar o serviço público educacional, ou o serviço privado por ele regulado. São elementos que conformarão a identidade nacional, cujos princípios devem necessariamente compor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

As pessoas e os recursos

O Sistema se faz com pessoas e com recursos. Isto significa reunir todas as condições necessárias para dar concretude à razão maior do Sistema, que neste caso, é a garantia do direito constitucional expresso no Artigo 205 da Constituição Federal.

A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos tenham receitas compatíveis com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo cooperativo e é estruturante do Sistema Nacional de Educação.

Da mesma forma, é preciso enfatizar que o Sistema não se sustenta sem as pessoas. Outro ponto fundamental, portanto, é a valorização profissional.

O equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais⁵. Um equilíbrio desta natureza depende de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos do que o

⁴ Brasil, 2014. Idem Nota de Rodapé 2.

⁵ 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.

próprio Sistema Nacional de Educação. O novo Fundeb deu passos importantes para reduzir ainda mais as desigualdades, mas ele não pode ser o único mecanismo alinhado a esse propósito. É papel do SNE criar uma ação sinérgica de coerência entre todos os mecanismos de financiamento (seja federal ou estadual) da educação pública. Exemplo disso é a necessidade de adequação do FNDE e seus programas nacionais, especialmente os de caráter universal, que cristalizam as desigualdades. Ou mecanismos como o Salário Educação que, de certa maneira, chega a ampliar as desigualdades. Neste contexto, é fundamental encontrar uma solução para o financiamento educacional mais justo, considerando a ampliação do aporte de recursos da União e assegurando maior equalização e efetividade do piso salarial (Lei 11.738/2008).

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

Pactuação, participação e controle social

A qualidade do Sistema, tomada como conceito polissêmico, necessariamente deve considerar o princípio constitucional da gestão democrática.

Os mecanismos democráticos devem estar presentes em todas as estruturas e relações que se estabelecerem no SNE, desde a instituição educativa, com o necessário fortalecimento dos Conselhos Escolares até o órgão executivo do Município, do Estado, do Distrito Federal e da União. Tal princípio se concretiza por intermédio da instituição e fortalecimento de espaços de negociação, de participação e de controle social: comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalho entre outros. Com esse princípio, os espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação, acompanhamento e controle social precisam ser fortalecidos e aperfeiçoados. A gestão democrática, portanto, no seu sentido amplo, inclui o funcionamento de instâncias de negociação, conselhos normativos, fóruns ampliados e conferências de educação.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão criado por lei, deve deliberar sobre políticas educacionais e questões pedagógicas, mas para isso deve contar com uma composição que represente as diferentes esferas de gestão normativa: federal, estadual e municipal.

Uma Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa (MEC, CONSED, UNDIME), por sua vez, deve pactuar aspectos de gestão e financiamento, condições indispensáveis à qualidade pedagógica almejada. Equações como essas dependem de acordos complexos e contínuos em meio à disputa federativa, sem os quais não será possível assegurar a garantia dos direitos constitucionais.

Instalado esse novo espaço de diálogo no Sistema, será necessário buscar, permanentemente, coesão e harmonia entre as suas deliberações e as do CNE. Tal estrutura deve se repetir em cada unidade federativa, com composição bipartite, para atuação nas suas respectivas esferas de competência.

O papel normativo (das diretrizes nacionais), deliberativo (nas funções de avaliação e regulação no âmbito do sistema federal) e consultivo do CNE deve ser reforçado e sua composição deve combinar capacidades técnicas com representação federativa. Os conselhos estaduais, no mesmo sentido, devem ter o seu papel normativo (diretrizes complementares), deliberativo (com

relação aos processos de avaliação e regulação da oferta no âmbito do sistema estadual) e consultivo reforçado. Sua composição igualmente deve refletir a combinação de capacidades técnicas com a representação mais fiel possível das diversidades regionais existentes no interior de cada Unidade da Federação.

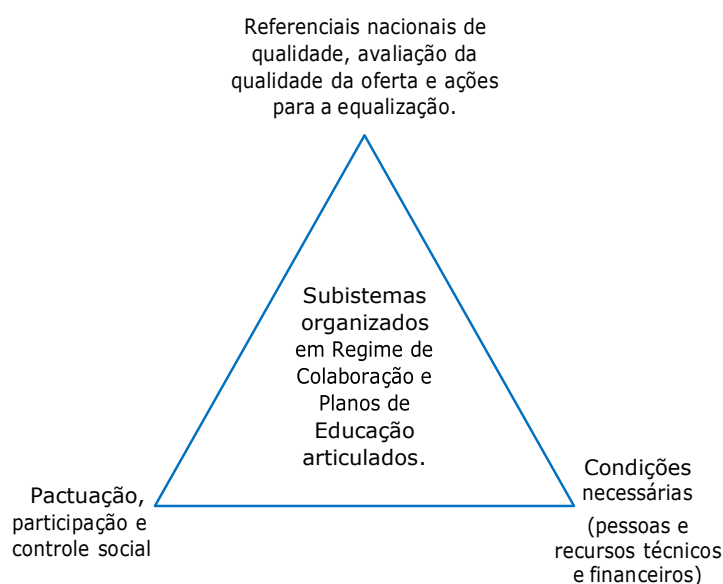
Nesse contexto torna-se importante também reforçar a importância e o papel dos Conselhos Municipais de Educação. Naqueles municípios que instituírem sistemas próprios, as competências normativa, deliberativa e consultiva no âmbito de seu sistema (funcionamento, credenciamento e reconhecimento de instituições,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

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

Os Fóruns de Educação, previstos em todas as esferas do Sistema, devem ser fortalecidos como espaços qualificados de participação e expressão, com papel na organização das Conferências e das propostas de planos de educação, monitorando e avaliando sua execução. Sua composição deve refletir, em qualquer esfera (nacional, estadual ou municipal) ampla participação de representações sociais. Da mesma forma que as duas instâncias tripartites já antes mencionadas, também no Fórum Nacional as representações subnacionais devem estar presentes, para que sejam ouvidas sempre que políticas nacionais forem discutidas e implementadas.

Os vértices de um triângulo

Os aspectos acima tratados podem ser visualizados como vértices de um triângulo que representa graficamente o Sistema Nacional de Educação:



Estes pontos, se garantidos, apontam para o que se pode chamar de descentralização qualificada⁶, marca de um Sistema Nacional de Educação cuja missão é a oferta educacional que equilibra qualidade com equidade, identidade nacional com identidade local.

A organização dos Sistemas subnacionais em regime de colaboração

Neste campo está o conceito de colaboração, que no senso comum se confunde com cooperação.

Existe, no entanto, uma diferença conceitual. No texto constitucional *cooperação* aparece no Artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, isto é, *entre os entes federados*; o Artigo requer, inclusive, que normas específicas obriguem a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a exercerem competências comuns para a garantia do direito à educação.

A *colaboração*, por outro lado, se refere à *relação entre os sistemas de ensino*. Existe uma enorme variedade de formas possíveis de colaboração quando dois ou mais sistemas decidem atuar em conjunto. Para respeitar as autonomias e limites legais, essa complexa relação hoje se dá via convênios, adesão a programas, construção de acordos etc.

Mas não há qualquer dispositivo legal que explicita a obrigatoriedade da colaboração, embora seja de amplo conhecimento o fato de que nenhum sistema consegue, sozinho e sem diálogo com os demais, garantir a oferta educacional. Por exemplo: professores(as) que atuam nos sistemas municipais são formados em instituições do sistema federal ou estadual. Outro exemplo: para garantir acesso universal à etapa obrigatória, o município busca apoio técnico e financeiro da União e do estado.

Muitos outros exemplos poderiam ser citados, mas olhando somente para estes, é fácil ver que a colaboração efetiva em geral depende da vontade política das lideranças e pode acontecer ou não. No Sistema Nacional de Educação, a colaboração entre os sistemas de ensino deve ser a forma de funcionamento, a maneira como o sistema maior se organiza como sistema de sistemas.

Mas para isto as regras de cooperação federativa precisam antes ser definidas. Quando as normas federativas estiverem definidas, estarão claras as obrigações da União, dos estados (e Distrito Federal) e dos municípios não apenas com relação aos seus próprios sistemas de ensino mas também suas obrigações com relação aos demais.

Quando estas normas estiverem dadas, restará colocá-las em prática e isso só será possível por meio de um caminho, que é o caminho constitucional: o Regime de Colaboração, expresso no Artigo 211:

Constituição Federal de 1988

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

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

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

⁶Dourado, L.F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. Educação & Sociedade, vol. 34:124, 2013, pp. 761-785.

lei estadual deverá deixar clara sua relação com os municípios daquela Unidade da Federação, seja com aqueles que instituíram seu próprio sistema, seja com aqueles que optaram por permanecerem vinculados ao sistema estadual.

Portanto, se as normas de cooperação estiverem definidas, todas as leis de sistema (federal, estaduais e municipais) deverão ser consonantes às regras nacionais vinculantes. Em outras palavras: não poderá mais haver maior ou menor disposição de um secretário para realizar ou não realizar determinada ação constitutiva de norma vinculante. Por essa razão, falar em regulamentar o regime de colaboração, em si, não parece adequado.

A articulação dos Planos Decenais de Educação

Outro aspecto estratégico e indispensável a ser considerado como norma vinculante para o SNE é a efetiva articulação entre os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação.

Esse mecanismo, entendido como ação de planejamento decenal articulado, deverá reforçar a concepção de que as metas nacionais se concretizam em cada ponto do país onde está uma pessoa a quem o direito deve ser garantido. Essa concepção deverá evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, dada a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades regionais.

Além disso, embora não sejam planos para redes ou sistemas, e sim para territórios municipais ou estaduais, é importante articular de forma definitiva o planejamento educacional decenal a outros instrumentos de planejamento de governos, tais como os Planos Plurianuais (PPA), os planos estratégicos de gestão e outros mecanismos de financiamento.

Tais previsões de obrigatoriedade darão sustentação ao disposto no Artigo 214 da Constituição, concretizando o papel articulador do Plano Nacional de Educação.

A cooperação e a colaboração regionais

Consórcios Públicos

A Lei 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. A Lei é uma exigência constitucional, considerando o Artigo 241 da Constituição Federal (Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais):

Constituição Federal de 1988

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Pela Lei, o Consórcio Público é uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, que pode ser contratado, sem licitação, por qualquer um dos entes da Federação consorciados.

Trata-se de um acordo entre municípios, ou entre municípios e estado (neste caso com participação ou não da União), em torno de objetivos comuns. A lei é importante porque facilita o trabalho conjunto:

- tanto nos casos em que há normas federativas fixadas (por exemplo, a Lei Complementar 140/2011 sobre meio ambiente, ou a Emenda Constitucional 29/2000, que permitiu a consolidação do SUS);
- quanto na ausência de regras de cooperação federativa, como é o caso da Educação.

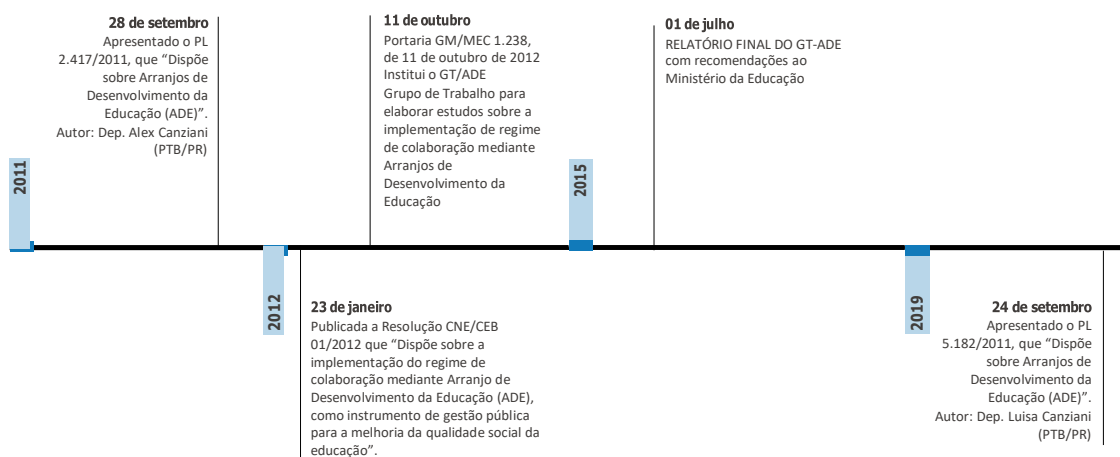
Consórcios Públicos não são entes federativos. Vale repetir: são associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado, que podem ser contratadas, sem licitação, por qualquer um dos entes federativos consorciados.

Os benefícios do consorciamento são múltiplos e há farta literatura disponível, com exemplos práticos e de sucesso na economia de recursos, nos ganhos de escala, no apoio aos municípios mais vulneráveis etc. Mas há grandes limites com relação à captação de recursos. Os consórcios não têm acesso, por exemplo, ao principal mecanismo redistributivo constitucional na área da educação, que é o FUNDEB, porque não são e nunca serão entes federativos – a menos que a Constituição mude radicalmente.

Mas na efetivação das ações de educação de interesse comum o total dos gastos de um determinado município, por exemplo, pode ser computado no contrato de rateio. Assim, de forma geral, não parece haver incoerência em promover e induzir a ação colaborativa entre redes de ensino e entes federativos com a legislação do FUNDEB, mesmo considerando suas recentes modificações.

Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Também com relação aos ADE há muito material disponível. Os documentos oficiais publicados estão descritos abaixo, na seguinte linha do tempo a seguir.



Análise comparativa das publicações oficiais:

1. A Resolução do CNE vinculou os arranjos ao PAR, que havia sido lançado pelo MEC em 2007 e estava em sua segunda versão em 2011. Propõe a análise conjunta dos indicadores do PAR (Artigo 4º, inciso V) para a organização do trabalho conjunto. Prevê acordos de cooperação e também parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais quando o ADE assume o formato de consórcio nos termos da Lei no 11.107/2005.

2. O 2.417/2011 (Deputado Alex Canziani) também considera os eixos e indicadores do PAR (Artigo 4º), mas define prioridade de financiamento para os municípios organizados em ADE. Prevê a ação coordenada das instituições públicas da educação e de todas as outras instituições,

públicas e particulares, sediadas no município e com interesse manifesto em promover a melhoria da educação no território abrangido.

3. o PL 5.182/2019 (Deputada Luísa Canziani) mantém as ideias gerais do PL 2.417/2011 mas vai além, procurando legitimar a inclusão de entidades da sociedade civil nos ADE. A forma de instituição dos Arranjos exige um acordo de cooperação entre todos os entes federados envolvidos e a assinatura de um termo de parceria de cada um com uma mesma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuará como agente de articulação e fomento das ações coordenadas no ADE. (Artigo 4º do PL)

4. O PL 5.182/2019 tenta *desburocratizar* esta participação, propondo uma alteração no Artigo 30 da Lei 13.019/2014⁷. Com esta alteração, as entidades da sociedade civil ficariam automaticamente credenciadas para atuar junto ao poder público por meio de parcerias, sem necessidade de chamamento público, e sem necessidade de prévio credenciamento pelo órgão gestor da política educacional.

5. A Lei 13.019/2014, porém, não considera *termo de parceria* na lista dos possíveis instrumentos oficiais permitidos entre o poder público e as entidades da sociedade civil. A Lei prevê apenas termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Na regulamentação do Sistema Nacional de Educação é fundamental prever mecanismos capazes de induzir iniciativas de colaboração regional. O Relatório Final do chamado GT-ADE MEC publicado em julho de 2015⁸ registra construções conceituais e legais, avança na vinculação do debate deste tema com a instituição do Sistema Nacional de Educação, apresenta resultado de pesquisas relacionadas à existência e caráter dos arranjos e consórcios existentes nas cinco regiões do Brasil naquele momento, apresenta resultados de pesquisas relacionadas a desigualdades educacionais nas regiões e traz inúmeras sugestões de mecanismos de colaboração possíveis, inclusive considerando formas concretas de apoio do Ministério da Educação.

Quanto ao acesso direto dos ADE aos fundos públicos (inclusive Fundeb), o GT-ADE MEC destacou que apesar de serem redes de articulação importantes, os ADE são juridicamente frágeis, quase informais e sem mecanismos de transparência e controle social. Por esta razão não deveriam ser destinatários do Fundo Público, em termos práticos e em termos das implicações formais de controle e, em particular, os de cunho administrativo e contábil.

A ideia do contrato colaborativo

Um conceito novo surgiu recentemente no debate, trazido pelo Deputado Idilvan Alencar, relator do PLP 25/2019, que trata do tema da instituição do SNE. Na minuta do seu Relatório, disponibilizada para debate, o contrato colaborativo é entendido como “instrumento jurídico de pactuação federativa voltado a organizar territorialmente a execução de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Entendido como instrumento de pactuação federativa, exclui qualquer tipo de participação ou interveniência de cunho privado, o que é absolutamente correto, positivo e importante do ponto de vista de uma lei complementar à Constituição. Seu objetivo, desta forma, é a exclusiva

⁷ Ementa: Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

⁸ Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação - Portaria no 1.238, de 11 de outubro de 2012
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf Acesso: 10 de dezembro de 2020

facilitação da relação entre entes federativos – no caso da proposta, especialmente, entre estados e municípios.

Isto não significa que a estados e municípios seja vedada a possibilidade de trabalho conjunto com organizações privadas ou do terceiro setor. Pelo contrário. Um dirigente que preza pela qualidade de sua gestão conhece a legislação brasileira que regula este tipo de relação, e, sendo possível, faz uso dela para a melhoria da oferta educacional.

IV – Pontos de atenção

1. O SNE precisa ter “alma”; não adianta escrever na lei que ele vai existir para diminuir assimetrias. Nem adianta desenhar um sistema com foco exclusivamente gerencial; ele será vazio de sentido. É preciso deixar claro que assimetrias são corrigidas com ação supletiva direcionada aos sistemas de ensino que estão abaixo daquilo considerado básico para todos, o que implica em definição de parâmetros nacionais de qualidade e em um sistema de avaliação nacional da qualidade da oferta capaz de orientar a ação supletiva. Nada disto existe ainda no Brasil.
2. É fundamental reforçar: Um sistema nacional de avaliação deve existir para aferir a qualidade da oferta, com foco no aprimoramento permanente dos indicadores educacionais. Os resultados desta avaliação ampla devem ser periodicamente considerados para a orientação dos mecanismos redistributivos e supletivos (técnicos e financeiros), para garantir concretamente que nenhuma creche ou escola – e seus profissionais, fiquem em patamares inferiores ao mínimo nacional pactuado. Portanto, uma lista descritiva de insumos não necessariamente resulta em qualidade, mas referenciais combinados de forma sistêmica poderão fazer com que os padrões mínimos de oportunidades educacionais realmente se concretizem como direito de cada cidadão(ã) ao acessar o serviço público educacional, ou o serviço privado por ele regulado. São elementos que conformarão a identidade nacional, cujos princípios devem necessariamente compor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
3. Não adianta escrever na lei que uma comissão interfederativa vai definir parâmetros de qualidade e o seu custo (CAQ). Primeiro porque esta instância precisa ouvir outras duas, igualmente estruturantes do sistema: a normativa (conselhos) e de participação social (fóruns); isto é pactuação. Além disso, é fundamental uma participação mais ativa do Ministério da Educação, que deve colocar à disposição destas instâncias a SEB, o INEP, o FNDE e a CAPES. A lei precisa explicar COMO o processo se dará. Uma sugestão está no Relatório do GT CAQ/MEC, de 2015.
4. É fundamental compreender que a oferta privada precisa necessariamente ser considerada no sistema, porque é uma concessão do Estado e, ao lado da oferta pública, compõe o total de matrículas no país. Não deve ser destinatária de fundos públicos, mas precisa ter seu papel e sua regulação pelo poder público bem definidos.
5. Não existe previsão constitucional para um Sistema Nacional de Educação Básica; a Educação Superior precisa, necessariamente, fazer parte do texto legal que institui o Sistema, que deve, inclusive, ser claro com relação às formas de interação entre os dois níveis previstos na LDB. Outro ponto importante é considerar que a Pós-Graduação faz parte do nível “Educação Superior”.
6. De uma vez por todas, é fundamental que se compreenda o significado constitucional do regime de colaboração. No Artigo 211 da Constituição esta expressão aparece em letra minúscula, representando uma forma, uma maneira, uma orientação para a organização dos sistemas de ensino, processo que acontece por meio das leis aprovadas em cada esfera legislativa. Não é uma entidade, um ser de vida própria. Não existe um regime ou dois regimes de colaboração; ninguém faz regime de colaboração. Uma coisa é regulamentar o Artigo 23 e outra é instituir o Sistema. Na extinta SASE/MEC sempre

defendemos que ambas deveriam se dar ao mesmo tempo, isto é, por meio da Lei Complementar tanto poderiam ser fixadas as normas de cooperação federativa para a política educacional, quanto poderia ser possível explicitar como os sistemas subnacionais se organizariam em regime de colaboração. O MEC discutiu e aprovou internamente uma minuta de anteprojeto de lei, encaminhado à Casa Civil em maio de 2016, ano em que, por lei, o Sistema deveria ter sido instituído. A história de lá para cá todos nós conhecemos.