

**OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DO REGIME DE COLABORAÇÃO E DO REGIME DE COOPERAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.**

Prof. Carlos Roberto Jamil Cury - PUCMinas/UFMG

**Introdução**

Em 11 de novembro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 59. Esta emenda trouxe importantes modificações no capítulo da Educação da Constituição da República de 1988, além de outras em artigos de domínio conexo. Por meio dessas alterações, a educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para faixa etária de 4 a 17 anos, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, deve contar com os vários programas suplementares como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Por outro lado, o art. 214, ora emendado pelo mesmo dispositivo supracitado, estabelece, em seu inciso VI, que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos, especialmente com a da faixa etária ínsita na emenda. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos. Mais do que isto, os sistemas existentes contarão doravante com um inédito *sistema nacional de educação*. Diz o caput do art. 214 emendado:

*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... (grifos nossos).*

Portanto, a **articulação federativa**, em **regime de colaboração** mediante ações integradas, deverá se dar dentro de um **sistema nacional de educação**, obrigação associada a outras metas deverão ter em si um padrão de qualidade e de equidade dentro de um **Plano Nacional de Educação**.

Esse desfecho, inédito em nossa história da educação, patenteia uma realidade que, embora latente, jamais havia sido explicitada em nossa evolução de políticas públicas. Tal desfecho comunga com vários dispositivos da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional, especificamente com a aprovação da lei n. 13.005/2014 e com o anseio de muitos educadores que viam nesse sistema o aumento do asseguramento e da garantia do direito à educação.

Pode-se afirmar, doravante, *o sistema nacional de educação existe* como conceito e como positividade jurídica. Ou seja, após sua tramitação, aprovação e sanção de acordo com o processo legislativo, o sistema nacional de educação passou a *existir juridicamente* e, vigente, se torna de observância obrigatória, dado que aprovado por amplo consenso nas casas legislativas.

A pergunta que se faz, nesse momento, à vista do art. 13 da lei n. 13.005/2014, é: *em que ele consiste* ? Ou em outros termos: qual é ou será sua composição/organização para que a *consistência* tenha a devida *eficácia* ? pois a eficácia, complementar à vigência, é tanto aquela que produz efeitos jurídicos mediante regulamentações de situações pertinentes ao assunto, como aquela denominada de *efetividade* que outra coisa não é senão a realização da norma em termos de sua concretude sociopolítica. O valor proclamado como *dever ser* (existir), então, torna-se um *ponto de partida de valor* afim de que se aproxime ou mesmo se confunda com o valor consistente no *ser* da realidade (consistir).

Agora, em menos de 2 anos, esta pergunta precisa ser respondida mediante lei do Congresso Nacional, de modo que a este conceito corresponda uma efetivação cuja substância deve significar algo mais do que apenas um novo termo para dizer mais do *mesmo*.

Mas o que seria este *mesmo* ?

É nesta passagem da *existência* para a *consistência* que residem tanto a herança de um passado negador de um sistema nacional (que cumpre conhecer), quanto os desafios para responder, dentro de uma complexidade institucional presente, quais as dinâmicas herdadas para que esta consistência indique uma substância própria coerente com o ordenamento jurídico atual e seu diferencial com o passado. Isto não quer dizer que a definição da *existência* se dê por si só própria. Ela só ganha substância quando se indique os elementos da consistência, o que, no caso, impõe-se a presença do legislador infraconstitucional.

Por outro lado, *a consistência*, apesar da necessária clareza jurídica e organizacional, não pode se alhear da crise pela qual passa o Estado Democrático de Direito, assolado por uma globalização conservadora e por situações internas de real gravidade. A realidade presente, por implicar um direito social que exige recursos, interfere na prestação positiva deste direito.

Se considerarmos que um sistema nacional de educação escolar, para que seja tal dentro do próprio espaço nacional, necessita de uma positivação no ordenamento jurídico, um dos caminhos para que se considere tal presença ou ausência é um retrospecto histórico-legal.

### **Breve Memória Histórica.**

Com *granu salis*, pode-se dizer que já houve um sistema geral no Brasil entre 1824 e 1834. Nos marcos da Constituição Imperial de 1824 e da lei de 15 de outubro de 1827, pode-se dizer que, de acordo com o art. 15 e o art. 2º da lei, os sistemas provinciais (ou melhor: as redes de escolas de primeiras letras) só tinham consistência precária e só teriam consistência plena quando *tiverem exercício os Conselhos Geraes...* Afinal, a lei de 1º de outubro de 1828 que regulamenta as Câmaras Municipais em suas atribuições, no art. 70 põe como uma delas *a inspeção sobre as escolas de primeiras letras*. Esta inspeção, tudo indica pelo conjunto da lei, que ela fica adstrita aos meios que promovam *a tranquilidade,saúde, segurança...e regularidade dos edifícios*.

Já com o Ato Adicional de 1834, consoante o art. 10, a legislação *sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la* fica como competência das Assembleias Provinciais, *não compreendendo as faculdades de Medicina, os cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral*. Entra-se, pois, no que vem sendo chamado de *dupla rede* pela qual a instrução primária ou primeiras letras ficava sob responsabilidade direta das Províncias, enquanto o ensino secundário e o superior, máxime este último, sob os *poderes gerais*. Mesmo assim, pelo art. 20, as leis provinciais deveriam passar pela *Assembleia e Governo Gerais* especialmente se estavam ou não conformes à Constituição.

Um Decreto de 9 de dezembro de 1835 instrui, durante a Regência, os Presidentes das Províncias no sentido da boa execução da Lei de 14 de Junho de 1831, que assinala as atribuições dos mesmos Presidentes entre os quais, pelo art. 18 os relativos a empregos, e de 12 de Agosto de 1834, que reformou alguns artigos da Constituição do Império. Nas orientações postas pode-se ler entre os parágrafos que constituem o Decreto a proposta de um plano de educação, uniforme em todo o país a fim de promover *a instrução e a moral*:

§ 12. *Satisfeitas as necessidades da administração que ficão indicadas, releva promover a instrucção e a moral, sem as quaes não ha civilisação, e muito menos liberdade. Um plano de educação, uniforme em todas as Provincias, que a torne nacional, que dê character, e particular physionomia ao povo brasileiro, é objecto de summa necessidade. Os princípios que servem para o desenvolvimento da razão humana, e as principaes regras dos direitos e obrigações do homem, devem formar a base da instrucção geral. As maximas de conducta, prescriptas pelo Evangelho, e ensinadas pelos Ministros da Religião com a voz, e praticamente com o exemplo, servirão de alicerce á moral publica. Mas emquanto este plano se não póde realizar, convem ao menos que certo gráo de instrucção e moralidade seja um requisito indispensavel para a admissão dos empregos, no qual deverá sempre preferir o homem*

*instruído e moral, e entre estes os casados, e os que fizerem as vezes de chefes de legítimas famílias.(grifo nosso)<sup>1</sup>*

O Decreto n. 1331.A de 1854, da Reforma Couto Ferraz previa no seu art. 3o que incumbia ao Inspetor Geral do Império no § 5o:

*Coordenar os mapas e informações que os Presidentes das províncias remeterem anualmente ao Governo sobre a instrução primária e secundária, e apresentar um relatório circunstanciado do progresso comparativo neste ramo entre as diversas províncias e o município da Côrte, com todos os esclarecimentos que a tal respeito puder ministrar.*

Assim, ao Inspetor Geral competia algo que, hoje, de modo muito mais complexo, é atribuição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP).

Isto não quer dizer que, no Parlamento, não houvesse propostas no sentido de indicar outros caminhos para a educação como a obrigatoriedade.

Em sessão do Parlamento de 6 de agosto de 1870, por exemplo, o ministro do Império Paulino de Souza, após considerar que o ensino primário é *aquela que desperta o maior interesse, por abranger todas as classes da população e tender à satisfação da primeira aspiração intelectual... e que em um país civilizado ninguém deve deixar de saber pelo menos ler e escrever...vou ao ponto de entender que os poderes públicos devem impô-lo como uma obrigação a todos os que estão na idade escolar*, afirma e propõe:

*Se ha objeto, do qual devamos ir em auxílio das províncias é, sem contestação, o ensino público (Apoiados). Sempre entendi que a atribuição de legislar sobre instrução pública não é exclusiva das assembléias provinciais e que o encargo que tem pesado unicamente sobre as províncias de promoverem o ensino, pode ser partilhado*

---

<sup>1</sup> Devo esta passagem à Daniela Tonholi, doutoranda sob minha orientação , pesquisadora da educação Brasil - Império.

*pelo Estado, que as deve auxiliar nesta parte, logo e quando lhe for possível. (Muitos apoiados) (p. 72-73)*

Ao lado desta proposta de um proto regime de colaboração, interpretando o Ato Adicional, Paulino de Souza refere-se aos poderes gerais como competentes para atuar no ensino primário por meio de lei geral e conclui esta *atribuição é cumulativa. ... Não compreendí em nenhuma das três esferas o ensino público porque, em minha opinião, tanto o Estado, como a Província, como o Município devem promovê-lo. (Apoiados) (p.74)*

Portanto, para ele, além de concorrente entre os poderes, a educação é de competência comum.

A República, ao prever a autonomia dos Estados no art. 5o da Constituição de 1891, também asseverava que *a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar .*

Afora os casos de tais calamidades, do ponto de vista da educação, registre-se que a República não alterou significativamente a dupla rede que vinha do Império. Contudo, se a gratuidade da instrução primária ficou por conta daquela autonomia dos Estados, por outro lado, o Estado Nacional impôs a laicidade nos estabelecimentos públicos consoante o art. 72, § 6o.

Entretanto dois registros são dignos de assinalação: o crescimento da importância do Colégio Pedro II nos processos de equiparação e algumas iniciativas tendentes a inserir a União em um papel mais ativo. No primeiro caso, a equiparação fornecida pela União de certo modo validava nacionalmente um certificado ou diploma. Só esta equiparação tinha como condicionante o aceite do currículo e dos aspectos gerais do regulamento do Colégio Pedro II. No segundo caso, tome-se como exemplos de uma e outra situação algumas reformas. Assim, o Decreto n. 3.890/1901 assinado por Campos Salles e Epitácio Pessoa, dispunha em seu art. 361:

*Aos estabelecimentos de ensino superior ou secundário fundado pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por qualquer associação ou*

*indivíduo, poderá o Governo conceder os privilégios dos estabelecimentos federais congêneres.*

Já no Decreto n. 11.530 de 1915, assinada por Wenceslau Braz e Carlos Maximiliano o art. 24 proíbe a equiparação ao Colégio Pedro II de qualquer instituto público estadual ou particular de ensino secundário que se estabeleça *com intento de lucro ou de propaganda filosófica ou religiosa.*

Por sua vez, a Reforma João Alves/Rocha Vaz, na presidência de Artur Bernardes, decreto n. 16.782 de 1925, o art. 24, art. 25 e art. 27 dispunham:

*art. 24 - O Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão do ensino primário nos Estados, entrará em acordo com estes para o estabelecimento e manutenção de escolas do referido ensino nos respectivos territórios.*

*Parágrafo único. Estes acordos serão celebrados nos limites das dotações consignadas pelo Congresso Nacional no orçamento da despesa do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.*

*art. 25 - Os acordos obedecerão às seguintes bases:*

*a) a União obriga-se a pagar diretamente os vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400\$ anuais e os Estados a fornecer-lhes casa para residência e escola, assim como o necessário material escolar;*

*b) as escolas subvencionadas serão de natureza rural ;*

*c) os Estados obrigar-se-ão a não reduzir o número de escolas existentes no seu território ao tempo da celebração do acordo, a aplicar 10%, no mínimo, de sua receita na instrução primária e normal, e permitir que a União fiscalize o efetivo funcionamento das escolas por ela subvencionadas, e a adotar nessas escolas o programa organizado pela União;*

*(...)*

*art. 27 - Poderão ser criadas escolas noturnas, do mesmo caráter, para adultos, obedecendo às mesmas condições do art. 25.*

Debalde a Revisão Constitucional de 1925/1926 tentou restabelecer, em nível nacional a gratuidade e estabelecer a obrigatoriedade no ensino primário.

A Revolução de Trinta, deflagrada em 03 de Outubro de 1930, leva Getúlio Vargas ao poder como Chefe do Governo Provisório em 03 de novembro de 1930. O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado em 14 de Novembro de 1930, pelo Decreto n. 19.402, vale dizer 11 dias após a posse de Vargas. Seu primeiro titular foi Francisco Campos. Dotado de grande iniciativa e apoiado por Vargas, estabelece as atribuições do MESP pelo Decreto n. 19.560/31; cria o Conselho Nacional de Educação pelo Decreto n. 19.580/31; dispõe sobre o Ensino Superior e Universitário pelo Decreto n. 19.581/31 e sobre o ensino secundário pelo Decreto n. 19.890/31; institui o ensino religioso facultativo pelo Decreto n. 19.941/31, entre outros.

Francisco Campos teve um papel inegável na Reforma do Ensino em Minas Gerais a partir de 1927 e assim, afirmou em seu discurso de posse, no MESP, a 18 de novembro de 1930 que

*Em matéria de ensino, porém, a questão capital cujo vulto reclama esforços correspondentes à envergadura e proporções do seu tamanho, é, sem contestação, a do ensino primário. Não é possível continuar a União indiferente à extensão do mal que, naquele terreno, nos aflige. Cumpre combatê-lo por todos os meios, seja o da intervenção indireta, se inconveniente a direta.<sup>2</sup>*

Apesar deste posicionamento forte, a verdade é que o ensino primário continuou sendo da alçada dos Estados, dando sequência à longa história da *dupla rede*, iniciada no Ato Adicional de 1834 Só 100 anos após esta data é que a educação primária ganharia vários dispositivos de caráter nacional, continuando, entretanto, a

---

<sup>2</sup> Francisco Campos. Educação e Cultura. RJ : José Olympio, 1940, p. 119

administração daquela educação sem interferência da União. Seus discursos e iniciativas posteriores deslocar-se-ão para a importância do ensino secundário e superior.

De todo o modo, a dimensão nacional começa a despontar. Uma delas é o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931. Ele foi precedido por Conselhos de Instrução Superior no Império e também na República e pelo Conselho Nacional de Ensino, a partir de 1925. Ao CNE cabia algo que, no seu conjunto, poder-se-ia denominar de Plano Nacional de Educação já punha sob o CNE como sua atribuição, sob o art. 5º do Decreto, as diretrizes de toda a educação, inclusive primária, e a ampliação de recursos financeiros .

Como consequência dessas atribuições, na sessão do Conselho de 27 de junho de 1931, o conselheiro João Simplício Alves de Carvalho apresentou proposta de criação de uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação a ser submetido ao Governo da República e dos Estados. Em 27 de junho de 1931, João Simplício Alves Carvalho apresentou duas propostas, sendo uma delas referente ao PNE:

*Proponho que o Conselho Nacional de Educação,... designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, que deve ser aplicado e executado dentro de um período de tempo, que nele será fixado. Esse plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o revigoramento racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico; e, depois de estudado e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, será submetido ao exame do Governo da República e á consideração dos*

*Governos dos Estados. E estabelecerá, apanhando todos os aspectos do problema educativo... 3*

Esta demanda já vinha dos anos 20 e graças aos esforços, empenho e pressão de vários grupos, em especialmente aquele articulado em torno do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, vai ter um desfecho na Constituição de 1934. Esta contém um capítulo próprio da educação no qual vários dispositivos outros concorreram para que a educação tivesse um perfil nacional como a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação de impostos para a área, o plano nacional de educação e o Conselho Nacional de Educação. Veja-se o caso do art. 5º XIV pelo qual o *traçar as diretrizes da educação nacional* ficou como competência privativa da União. As quais seriam de competência privativa do poder legislativo por conta do art. 39, n. 8, letra e. mas com sanção presidencial. O inciso XIX do art. 5º. não impede à União o legislar sobre a instrução Letra m). Contudo, o § 3º do art. 5º, face ao inciso XIV, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias.

Mas a noção de sistema nacional defendida pelos Pioneiros não comparece diretamente no texto constitucional, podendo ser apenas inferida a partir do texto do Manifesto.

Em contraste entre a dispersão passada e a busca de coesão futura, tendo como recorte as reformas havidas na Velha República, assinala-se:

*...dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar... (p. 29)*

---

<sup>3</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. *O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções*. Pesquisa financiada pelo CNPq. Relatório de 2013, p. 43. Trecho extraído do Livro de Atas do CNE, sessão de 27 de junho de 1931.

Ou então:

*A unidade educativa, – essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares afim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.(p. 32)*

O Manifesto apontando um trecho de um texto de Anísio Teixeira refere-se a esta realidade advinda do passado:

*...o divórcio entre as entidades que mantém o ensino primário e profissional e as que mantém o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste Manifesto, ‘ para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social. (p. 40)*

Ao mesmo tempo:

*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.(p. 32)*

Por isso, o art. 150 c, fala em *sistemas de educação nos Territórios*, na *ação supletiva* da União (letra e do mesmo artigo) e, nos art. 151 e 156 nos sistemas de educação do Distrito Federal e dos Estados.

Nesta Constituição, contudo, há registro de um *sistema monetário* (art. 5o, XII), a *colaboração* aparece como um acerto entre Câmara e Senado, especialmente em vista de *planos de solução de problemas*

*nacionais* (art. 91, V) ou, pelo art. 121, § 5º na conjugação de esforços entre União e Estados na *organização de colônias agrícolas*, ou, enfim, no art. 17, III, pela colaboração recíproca entre Igrejas e Estados sob a forma de *colaboração recíproca em prol do interesse coletivo*.

Apesar de tais avanços, certamente significativos e até hoje bandeiras de uma educação como direito juridicamente protegida, os anos 30 e 40, além da *dupla rede administrativa*, vai conhecendo contornos mais nítidos na dimensão social pela distinção entre *público e privado*.

Veja-se, por exemplo, quando da tramitação do Plano Nacional de educação de 1936/37 na Câmara dos Deputados o seguinte trecho de um discurso de Raul Bittencourt, deputado e relator da Comissão:

*A par da democracia, a Carta de 1891 consagrava a Federação, os Estados autônomos, com liberdade relativa, sujeitos a princípios gerais, e só a União soberana. Quando se tratava da educação primária, entretanto, os Estados se comportavam como nações livres e quando consideravam os problemas do ensino secundário e superior os Estados eram reduzidos a departamentos de um governo central, como se fôramos uma República Unitária. (Diário do Poder Legislativo de 24/8/1937, p. 39889)*

Contrastando com essa prática dualista advinda da Carta de 1891, o deputado afirma o caráter federativo da organização política brasileira da Constituição de 1934 e do Capítulo sobre a educação. Afirma ele:

*Equivalentemente, na esfera educacional, os Estados gozam, agora, de liberdade para legislar sobre o ensino de qualquer grau, respeitando apenas as diretrizes gerais da educação nacional, espécie de princípios educacionais, que limitam a autonomia dos Estados, no âmbito do ensino. ... A União legislará em gênero, sem*

*descer a minúcias de efetivação concreta, os Estados legislarão em espécie, particularizando até onde convier, e obedecendo sempre às normas gerais impostas pela legislação federal. (idem, p. 39890)*

Finalizando o parecer, o enunciado do mesmo já antecipa o seu teor: o projeto não obedece ao espírito da Constituição. Com efeito, excetuado o capítulo sobre o ensino primário e pré-primário e restrito às normas gerais, escreve o deputado:

*Com 504 artigos, estende-se por todos os setores da educação, não apenas para lhes ditar princípios normativos gerais, porém, descendo a minúcias só cabíveis na organização dos sistemas educativos, ou até em regulamentos e instruções, e, destarte, sufoca as iniciativas d legislação estadual complementar anquilosando o instrumento flexível com que a Constituição dotou o país para congregar as atividades educacionais de todos os poderes públicos. (idem, p. 39894)*

Por isso, o parecerista conclui essa parte asseverando que o plano nacional de educação, tal como redigido, não poderia receber a aprovação dos deputados já que ofende os propósitos essenciais dos constituintes de 1934. A rigor, o Plano foi abortado pelo regime ditatorial da Constituição de 1937 de Getúlio Vargas e a eles se sucederam as leis orgânicas sob o Ministro Gustavo Capanema. Quando de sua mensagem ao Congresso, dando conta de suas iniciativas, Vargas se pronuncia sobre o Plano Nacional de Educação, em 1936:

*A ideia de se dar à educação nacional uma lei única, compêndio dos princípios e das disposições estruturais da educação, nos seus vários aspectos e modalidades, deverá converter-se em realidade ainda este ano. Há quase três meses, o Conselho Nacional de Educação está elaborando o projeto do plano nacional de educação que, dentro em*

*pouco, terá de ser submetido ao exame e à aprovação do Poder Legislativo.(p. 124-125). 4*

O mesmo Vargas em mensagem presidencial<sup>5</sup> sobre idêntico assunto refere-se ao PNE como uma obra a ser iniciada *sem demora, em todo o edifício educacional, da base ao alto, com caráter de compulsoriedade, de obrigatoriedade inflexível.*

Mas cumpre assinalar que Vargas, em entrevista à imprensa em 22 de abril de 1938, registrada em *A Nova Política do Brasil*, assim se pronunciou em relação aos contornos nacionais da educação:

*Releva notar, a propósito, a maneira dispersiva e caótica com que sempre se legislou sobre o ensino. O que existe, nesta matéria, é fragmentário e se distribui entre a competência da União e dos Estados. A educação é, entretanto, um problema nacional por excelência. Torna-se preciso e urgente, por isso, fazer emanar do poder federal tudo o que se refere à sua definição. (p. 187)<sup>6</sup>*

Em 30 de janeiro de 1941, Vargas e Capanema convocam, via Decreto n. 6.788, a chamada 1a. Conferência Nacional de Educação e de Saúde.

*Art. 1º Ficam convocadas, nos termos do parágrafo único do art. 90, da lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, a Primeira Conferência Nacional de Educação e a Primeira Conferência Nacional de Saúde.*

*§ 1º A Primeira Conferência Nacional de Educação realizar-se-à*

---

<sup>4</sup> *Mensagem ao Congresso Nacional: Serviços de Educação, Plano Nacional de Educação.* In: Câmara dos Deputados, Mensagens Presidenciais, Presidente Getúlio Vargas, 1936, parte I, p. 123-124. acesso em 02/03/2015. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/mensagens-presidenciais/mensagem-apresentada-ao-poder-legislativo-1937-parte-1>

<sup>5</sup> A citação que se segue devo a José Silvério Bahia Horta. *Plano Nacional de Educação da Tecocracia à Participação Democrática.* In: Carlos Roberto Jamil Cury, José Silvério Bahia Horta e Vera Lúcia Alves de Brito. Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo : Editora do Brasil, 1997, p. 147

<sup>6</sup> Devo esta passagem a José Silvério Bahia Horta em O Hino, o Sermão e a Ordem do dia. p. 173

*no decurso do primeiro semestre de 1941, e tratará dos problemas da educação escolar e extra-escolar em geral, devendo todavia constituir assuntos principais de seus trabalhos os seguintes:*

a) organização, difusão e elevação da qualidade do ensino primário e nominal e do ensino profissional;

Esta Conferência se realizou em novembro de 1941, mantendo os objetivos do Decreto, mas que foram ampliados para:

a) Iniciar o estudo das bases de organização de um programa nacional de educação, síntese dos objetivos da educação nacional e sistema dos meios de atingi-los pelo esforço comum da ação oficial e da iniciativa privada;

b) Estudar as linhas gerais de organização dos sistema educativos regionais, inclusive a estrutura e o processo de sua administração;

c) Examinar, de modo especial, a situação do ensino primário e do normal no país, não só para que possam fixar as diretrizes gerais de organização dessas duas modalidade de ensino, mas ainda para o estabelecimento de medidas de ordem administrativa e financeira tendentes à sua difusão e melhoria;

d) Examinar a situação em que se encontra no país o ensino profissional e técnico, de todos os ramos (industrial, agrícola, comercial, etc), para o fim de ser estabelecido o processo de sua coordenação sob uma só direção, de seu desenvolvimento e de sua adequação às necessidades nacionais;

e) Assentar as medidas de ordem administrativa que possibilitem a imediata organização da Juventude Brasileira em todas as escolas do país.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Devo esta passagem a Genuíno Bordignon - O Planejamento Educacional no Brasil - Fórum Nacional de Educação - 2011, p. 7 que traz as referências completas.  
[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf) acesso em 01/03/2015

A Constituição de 1946 retoma, em seu art. 5o, XV, d, as diretrizes e bases da educação nacional como competência privativa da União, bem como vários dispositivos de 1934 no capítulo da educação. Neste capítulo, o termo sistema aparece sempre no plural ou com o pronome cada sistema. A noção de colaboração entre Igrejas e Estado está no art. 31, III e entre Estado e empresas, no art. 168, IV.

A lei de diretrizes e bases da educação nacional, sancionada em 1961, impõe para todos os sistemas 5 disciplinas obrigatória para o ensino secundário pelo § 1o do art. 35, aponta para um sistema geral de educação quando trata da educação dos excepcionais. E no art. 92, atribui-se Conselho Federal de Educação a incumbência de elaborar o plano de educação aplicável a cada um dos Fundos de Educação: o do ensino primário, o do ensino médio e o do superior. Esta incumbência será revogada pela Constituição de 1967 que acaba com a vinculação ao mesmo tempo que amplia a obrigatoriedade do ensino primário para 8 anos e determina a competência privativa da União (art. 8o, XIV) em estabelecer planos nacionais de educação e de saúde e em diretrizes e bases da educação nacional (XVII, q).

Então vários dos dispositivos da lei n. 4.024/61, juridicamente alterados pelo texto constitucional, serão explicitados pela lei n. 5.692/1971.

*Art. 52. A União prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.*

*Art. 53. O Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação que, nos termos do artigo 52, abrangerão os programas de iniciativa própria e os de concessão de auxílios.*

*Parágrafo único. O planejamento setorial da educação deverá*

*atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral.*

### **A Constituição de 1988.**

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Município e do Distrito Federal... (art. 1º . da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigo 23, § único.

Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo ALMEIDA (Fernanda Dias Menezes de Almeida, Competências na Constituição de 1988, São Paulo : Atlas, 1991) competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.(p. 79)

Junto com estas, associam-se as competências comuns.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22.

As competências privativas dos Estados estão listadas no art. 18, § 4º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos §§ 2º e 3º do mesmo art. 25.

As competências privativas dos Municípios são listadas no artigo 30. Ele contém matéria própria dos Municípios, mas que também não deixa de fazer interface com os Estados, o Distrito Federal e a União.

O artigo 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos pois as finalidades nelas postas são de tal

ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. Deve-se assinalar o inciso V que diz ser competência comum proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

É importante assinalar o que diz o § único deste artigo que dispõe sobre a cooperação entre os entes federativos:

*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.*

Apesar da alteração deste parágrafo, cuja redação original punha lei complementar no singular, a emenda constitucional n. 53/2006, o Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo.

A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem estar dos cidadãos brasileiros.

No artigo 24 figuram as competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal. É preciso observar que, neste caso, são assuntos sobre os quais estes entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos educação, cultura, ensino e desporto.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo.

*§ 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.*

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos.

No caso brasileiro, o modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for caso, impondo casos de limitação tais como os expostos no art. 34.

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a acepção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

No que se refere à educação propriamente dita, a Constituição deixa claro, no art. 211, que a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

O art. 211, § 1º esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais (XXIV do art. 22) cuja elaboração é competência privativa

da União.<sup>8</sup> Também os artigos 206 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação. Mas, sendo a educação uma matéria de natureza concorrencial<sup>9</sup>, a competência da União limita-se às normas gerais (§1º do art. 24), isto é elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º do art. 24 e inciso II do art. 30). E sendo a educação inclusive um assunto pertinente à competência comum, os meios de acesso devem ser de tal modo que Estados e Municípios que não obedeçam a aplicação dos percentuais vinculados podem ser atingidos por intervenção superior, de acordo com o art. 35 da Constituição, estando a União sujeita ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo Federal.

A LDB, em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, reconhece explicitamente a existência do sistema federal e dos sistemas estaduais, municipais e distrital de ensino (art. 8º). À União, além das atribuições de coordenação da política nacional da educação postas no art. 9º da LDB, o exercício da função normativa, redistributiva e supletiva face aos sistemas de ensino. Cabem-lhe, enquanto sistema federal de ensino, atribuições postas, no art. 16. Aos Estados, além da prioridade relativa ao ensino médio, cabem responsabilidades compartilhadas com os Municípios, no ensino fundamental e na educação infantil, de acordo com os artigos 10 e 17. As atribuições dos Municípios encontram-se nos artigos 11 e 18, com prioridade para a educação infantil e o ensino fundamental.

O artigo 67 da LDB indica campos de atuações de todos e cada um dos sistemas de ensino, segundo sua autonomia e atribuições. Este é um artigo que incide diretamente sobre o caráter federativo do Brasil

---

<sup>8</sup> Boa parte da legislação infraconstitucional a respeito da competência do Conselho Nacional de Educação para elaborar tais diretrizes para todos os níveis e etapas da educação se encontra na lei n. 9.131/95, lei alíás que (re) criou o CNE.

<sup>9</sup> Concorrente, aqui, deve ser tomado no sentido da simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim e, no caso da educação escolar, no atingimento das finalidades maiores e comuns dela.

e permite aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União darem uma aplicação diferenciada, de acordo com situações e contextos.

O conjunto das respectivas incumbências em matéria de educação escolar mostra, por exemplo, que o ensino fundamental é uma competência compartilhada de tal modo que se diz no art. 10, II o que cabe aos Estados definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades. Também o mesmo art. 10, III estimula a integração das ações relativas às diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos Municípios.

Boa parte das questões relativas ao financiamento e à sua redistribuição, dentro dos recursos vinculados pela Constituição, foi objeto de emendas constitucionais, como a emenda 14/96 e a emenda 53/06 que subvincularam, respectivamente, os recursos para o Fundef e Fundeb. Ou seja, no âmbito do que se poderia denominar cooperação cogente, estes fundos tem uma dimensão estadual (o fundo é estadual com recursos do Estado + Municípios), e são obrigatórios para todos os Estados.

Mas, a Constituição em sua versão primeira, ao invés de associar o adjetivo nacional ou único a sistema de ensino, como o faz com o sistema financeiro nacional, sistema nacional de emprego ou como o faz com o sistema único de saúde, dispôs os sistemas (art. 211) em uma pluralidade cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa de e articulada com normas e finalidades gerais, através de competências privativas, concorrentes e comuns. A complexidade e a importância da matéria educacional exigem, pois, regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211), normas de cooperação entre os entes federativos (§ único do art. 23), cooperação técnica e financeira da União e do Estado em favor da educação infantil (inciso VI, art. 30).

Aqui, cumpre distinguir, mas não dividir, o regime de cooperação, posto no art. 23 da Constituição, do regime de colaboração do artigo 211. O primeiro implica tão só os entes federativos. Já o segundo, ao

abranger os sistemas de educação, toca tanto na rede pública quanto na rede privada autorizada pelo poder público.

É desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins.

### **A Emenda Constitucional n. 59/2009**

A dimensão federativa, entretanto, vai ganhar com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, um dispositivo novo e original que significa um reforço do direito à educação como um direito próprio da democracia e do federalismo cooperativo. Diz o caput do art. 214 emendado:

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 [...]

Esta mesma emenda estabelece a necessidade de um plano nacional de educação sob o qual subjaz o sistema nacional de educação. Isto significa que o Título IV da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, recepciona este sistema como sendo o núcleo da organização da educação nacional.

Ela também amplia o direito à educação ao instituir a obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos, financiamento público constitucionalizado por meio de impostos vinculados referidos ao Produto Interno Bruto (PIB), exigência de carreira, piso salarial nacional profissional e gestão democrática. São exigências novas de cuja concretização depende a ansiada qualidade educacional.

Um sistema nacional, em um regime federativo e republicano, se assenta em diretrizes e bases da educação nacional que devem cobrir o conjunto dos sistemas de educação: o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no seu interior, as redes públicas e privadas que os constituem. E a mútua conexão entre eles, já em 1988 definida constitucionalmente sob a égide do regime de colaboração (art. 211), agora, sob o novo conceito, deve significar algo mais do que apenas um novo termo para dizer do mesmo.

O sistema nacional de educação, agora posto pela EC nº 59/2009, é aquilo que todos os sistemas federativos possuem em comum, e estes sistemas são aqueles que contém este comum e também aquilo que fazem deles sistemas autônomos, dentro de sua competências. Portanto, há algo nos sistemas federativos que é comum (sistema nacional) e, assim, compartilhado. E há também nos sistemas federativos o que lhes é próprio. E ambos devem dialogar entre si na busca maior das finalidades maiores da educação nacional. Nesse sentido, há que se esperar que a educação tenha um perfil que atenda a uma coesão social, a uma unidade nacional, respeitadas as diferenças regionais e peculiaridades locais.

Recentemente, um novo estatuto jurídico-legal infraconstitucional, advindo a EC referida, trouxe um novo alento para o enfrentamento destes desafios. Trata-se do novo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, articulado a um (conceito inédito no Brasil) Sistema Nacional de Educação e, desta vez, com financiamento referido aos 10% do PIB do país.

Após 4 anos de pressões, projetos, emendas e consultas, o novo PNE foi, finalmente, aprovado e sancionado com 20 metas ousadas e ambiciosas em suas 245 estratégias divididas entre tais metas.

O Plano é nacional porque se conjuga com as diretrizes e bases da educação nacional, e agora, sob o novo conceito, deve significar algo mais do que apenas um novo termo para dizer do mesmo.

Com efeito, no processo legislativo, o Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, ao se tornar a Lei nº 13.005/2014,

conheceu mudanças consideráveis no corpo da lei. Ao lado de outras alterações como o alteamento do Fórum Nacional de Educação (FNE) como dispositivo legal, deve-se destacar no citado a seguir, os parágrafos 5º, 6º, 7º:

*Art. 7o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.*

*§ 1o Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.*

*§ 2o As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.*

*§ 3o Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8o.*

*§ 4o Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.*

*§ 5o Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

*§ 6o O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.*

*§ 7o O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.<sup>10</sup>*

Isto significa que o regime de colaboração, de um lado, exclui instâncias isoladas, divididas ou dispersas e, de outro lado, que agora há instâncias formais, permanentes e imperativas, de negociação, cooperação e pactuação em vista de uma outra sociabilidade política. A dispersão ou a divisão não garantem direitos proclamados. É preciso, pois, negociar firmando acordos. Cooperar é atuar junto em vista de um mesmo fim, e, pactuar é decidir em conjunto, reconhecido o dissenso prévio. A conquista de um pacto significa, enfim, que a obediência às leis não mais resulta do temor à punição, mas de um consenso de que tais instâncias são elas mesmas reconhecedoras de si como autoras das leis e normas.

Se esta imperatividade abrange todos os entes federados pelo parágrafo 5º, o 6º implica a mesma postura no âmbito dos Estados e seus Municípios. Já o parágrafo 7º coloca em pauta, entre Municípios, especialmente limítrofes, com especial atenção para as Regiões Metropolitanas (RMs), já abrangidas pelo art. 25 (§ 3o) da Constituição Federal, uma busca de um desenho territorial que a lei 13.005/14 denomina de arranjos de desenvolvimento. São desafios que, doravante, a comunidade educacional, os gestores e a própria sociedade civil deverão enfrentar resolutamente.

Esta pactuação, por sua vez, conta com a precedência de um outro desafio que está determinado pelo art. 8º:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e

---

<sup>10</sup> A este respeito, cf. Parecer do CNE/CEB n. 09/2011 cuja ementa é: *Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação* do qual decorreu a Resolução do CNE/CEB n. 01/2012.

estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Se temos o Plano Nacional, se os planos estaduais e municipais devem se configurar tanto quanto a consistência efetiva do sistema nacional, outros passos muito importantes ainda devem ser dados. O primeiro se refere ao *modus operandi* do financiamento em termos de gestão dos recursos já que se tem os valores do pré-sal, do fundo social e da progressão dos valores do PIB.<sup>11</sup> O segundo se reporta ao parágrafo único do art. 23 da Constituição. Trata-se do regime de cooperação, postulada sob a forma de lei complementar. A omissão do Congresso, desde 1988, na feitura desta lei que regula os entes federativos, não mais se justifica.

Consequente, pois, com este conjunto, o Sistema Nacional de Educação conjugado ao Plano Nacional de Educação, deixa de ser uma adesão voluntária dos sistemas de educação. O que está em pauta na agenda pública, na tradução destes desafios, é o direito do cidadão e o dever do Estado, direito juridicamente protegido e obrigação dos poderes públicos.

### **A Tramitação da Emenda Constitucional n. 59/09**

Antes de abordar os desafios e as perspectivas, é preciso apontar o caráter surpreendente da aprovação da emenda constitucional n. 59/09, cuja origem está como PEC 96/03.

A PEC n. 96/03, iniciado em 09/12/2003, apresentada pela senadora Ideli Salvatti (PT/SC) era relativa à Desvinculação de Receitas da União (vigente desde 1994) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da

---

<sup>11</sup> Segundo Carlos Abicalil, durante dois anos , a repartição do fundo de participação recolhido pela União continuará como vem sendo feito, pelo menos até 2017. Segundo ele, a partir de 2017, *então novas regras de repartição deste imposto serão feitas e votadas.* (Bahia, p. 37) Ainda segundo este parlamentar *outro polo dessa discussão federativa no Brasil ... é a distribuição dos royalties do petróleo.* (*idem*).

Constituição no art. 76. Havia o acréscimo de um § 3o neste artigo de tal modo que, no exercício de 2009, a DRU seria de 10%, de 5% em 2010 e nulo em 2011.

No Senado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foi designado como relator o senador Romero Jucá em 17/12/2003.

Em 22/03/2005, o relator Romero Jucá foi designado Ministro da Previdência Social e assim, em 10/05/2005 é designado um novo relator: José Jorge (DEM/PE) que já havia sido relator da emenda do FUNDEB. Este senador, não retornando à casa por ter sido vice na chapa de Geraldo Alckmin na campanha presidencial de 2006, é designado como novo relator em 05/12/07 o senador Jefferson Péres (PDT/AM). Seu Parecer é aprovado em 22/04/2008. A emenda vai a Plenário em 06/05/2008 e é aprovada em 1o turno em 02/07/2008 com 58 votos favoráveis e suas alterações aprovadas com 53 votos. No mesmo dia é aprovada no Senado em 2o turno com 52 votos.

Em 07/07/2008, a proposta vai à Câmara dos Deputados e em 14/07/2008 segue para a CCJC em tramitação especial apensando várias propostas de emendas constitucionais.

Em 06/08/2008, é designado como relator o deputado Tadeu Fillipelli (PMDB/DF) e que exara seu parecer em 29/08/08. Em 28/10/08 seu parecer é aprovado por unanimidade. Nele, o deputado acolhe várias PEC que, em síntese, elevavam os percentuais da receita seja só da União, seja de todos entes federativos, especialmente na forma do 212 da Constituição. Mas o que houve foi a redução do percentual de captura pela DRU à razão de 1/3 a cada exercício por proposta do deputado Carlos Abicalil por meio da PEC 267/08.

Em 20/11/2008, o deputado Lobbe Neto (PSDB/SP) requer apoio para a agora PEC 277/08 ainda sobre a extinção progressiva da DRU na educação. Em seu requerimento pode-se ler:

*...com o aumento significativo do orçamento da União nos últimos anos essa medida já não se faz mais essencial ao crescimento do*

*país. Estima-se que a educação ganhará cerca de R\$ 7 bilhões a mais por ano com o fim da DRU para a área. ... é necessário aumentar significativamente os investimentos públicos em educação.*

(...)

*Os países que tiveram significativos avanços no setor educacional aumentaram significativamente seus investimentos no setor, como é o caso da Alemanha que elevou para 10% de seu PIB para investimento público em educação e pesquisa.*

Esta PEC, por sua vez, vai para uma Comissão Especial, criada em 11/12/008.

Em 28/02/2009 houve uma audiência pública desta Comissão com o Ministro Fernando Haddad e representantes da UNESCO, UNICEF, do "Todos pela Educação", UNDIME, CONSED, CNTE, CNE e ANDIFES.

Em 26/11/2008 é designado como relator o deputado Rogério Marinho (PSDB/RN) em 03/12/2008. Seu parecer vem à tona em 05/02/2009 e é aprovado em 24/03/2009. Pode-se destacar alguns trechos no voto deste Relator do qual fazem parte tabelas, quadros e constantes referências ao aumento do financiamento, ao quadro severo das estatísticas e avaliações:

*...mesmo com todas essas transformações, a educação básica ainda está muito longe do patamar de qualidade necessário para aumentar a contribuição por um desenvolvimento nacional sustentável e menos desigual.*

(...)

*O maior desafio a ser enfrentado é aumentar o financiamento para a educação pública de qualidade. Este objetivo somente será atingido com a atuação dos órgãos públicos das diferentes entidades federativas, em regime de colaboração, e com a aplicação de recursos segundo a riqueza produzida no país. Isso justifica o estabelecimento de meta no próximo PNE, de investimento público*

*em educação como proporção do PIB, conforme proposto nos fóruns internacionais pela UNESCO.*

(...)

*...O Ministério da Educação em conjunto com o parlamento propõe a aprovação, por meio desta Emenda Constitucional, da ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa de quatro a dezessete anos (...) (que) deve ter implantação gradual...*

Em 24/03/2009, a Comissão Especial aprova um substitutivo de emenda constitucional n. 277-A de modo a reduzir, anualmente, o percentual da DRU na educação (art. 212) e 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 § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com inserção neste dispositivo de inciso VI da Constituição Federal.

Este substitutivo é quase, no seu todo, o que viria a ser a emenda 59/09. Dele não constava o que viria a ser o § 4º do art. 211 cujo teor não consta no substitutivo. Outros acertos viriam da Complementação do voto do relator Rogério Marinho como, por exemplo, a substituição de investimentos públicos por aplicação de recursos públicos no art. 3º da emenda que acrescenta o inciso VI ao art. 214.<sup>12</sup>

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição n. 277-A opinou, por unanimidade pela aprovação da mesma em 24 de março de 2009.

Assim, é nesta passagem pela Câmara, como PEC 277/2008 e depois PEC 277-A, além do fim progressivo da DRU, alterando apenas a

---

<sup>12</sup> A expressão *aplicação de recursos públicos* inclui todo o conjunto de provisões orçamentárias, abrangendo desonerações fiscais. Tal *aplicação* é mais abrangente do que *investimentos* que significam mais diretamente as despesas patrimoniais ou do que *gastos* que são apenas despesas continuadas que não figuram no acervo patrimonial do Estado e nem o aumentam. Devo esta importante distinção a Carlos Abicalil.

primeira alíquota para 12,5% (ao invés de 10%), é que se ganhou nova redação na medida em que foi acrescida dos incisos I e VII do art. 208, do § 4º do art. 211, do § 3º do art. 212 e do caput do art. 214, acrescentando-lhe o inciso VI.<sup>13</sup>

O Projeto é aprovado em Plenário, em 1º turno em 03/06/2009 por 384 votos e 1 abstenção.

Em 16/09/2009, volta à Comissão Especial que aprova a redação para o 2º turno em 22/09/2009. Em 2º turno, no Plenário, é aprovada com 390 votos favoráveis e 3 abstenções.

Em 02/10/2009, agora como PEC n. 96.A/2003, retorna ao Senado.

Em 06/10/2009 vai à CCJC e no dia subsequente é indicada como relatora a senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO) cujo relatório é aprovado em 14/10/2009.

No dia 15/10 vai a Plenário para a votação em 1º turno. A votação se dá em 28/10 onde, após 3 oradores, tem sua aprovação por 53 votos. No mesmo dia, faz-se a votação em 2º turno com 52 votos favoráveis, após 2 oradores.

Finalmente, em 11/11/2009 é promulgada, em sessão solene do Congresso Nacional a emenda constitucional n. 59/2009. Foram oradores o Deputado Michel Temer, deputado Rogério Marinho, senadora Ideli Salvatti, Ministro da Educação Fernando Haddad e o senador José Sarney. Em 12/11/2009 a emenda é publicada no Diário Oficial da União.

### **A Tramitação da Lei n. 13.005/2014**

Esta lei nasceu por encaminhamento do Poder Executivo, por meio

---

<sup>13</sup> A extensão da obrigatoriedade e dos programas suplementares na *educação básica* já vinha sendo disposta nas alterações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em programas do governo. É de se assinalar aqui, tanto a formalização de reivindicações de educadores e associações quanto o assentimento por parte da oposição à expansão do financiamento público global da educação e da cooperação da União com Estados e Municípios.

da Mensagem n. 701 do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a fim de aprovar o Plano Nacional de Educação, disposto no art. 214. Entretanto não se pode deixar de se referir ao documento final da CONAE que pedia pela aprovação do PNE com forte apelo por que o financiamento da educação tivesse como referência 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

A mensagem presidencial, enviada praticamente às vésperas do recesso e do término da legislatura, se fazia acompanhar de uma Exposição de Motivos na qual se justificava *a necessidade de um Plano de tal natureza como uma política de Estado, com planejamento sistemático e de longo prazo...sendo sua aprovação estratégica para o país.*

Na tramitação pela Câmara dos Deputados, o projeto de lei advindo do Executivo passou a ser o Projeto de Lei n. 8.035/2010. Ainda em 2010, o PL n.8.035/2010 passou pelas Comissões regulamentares da Câmara dos Deputados: a Comissão de Educação e Cultura (CEC), a de Finanças e Tributação (CFT) e a de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).<sup>14</sup>

Em março de 2011, o PL foi encaminhado para uma Comissão Especial, criada *ad hoc*, de modo a que o assunto fosse discutido de modo mais amplo. O deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) tornou-se o presidente da mesma. Em maio, o deputado Ângelo Vanhoni (PT/PR) foi designado relator da Comissão. O término dos trabalhos estava previsto para novembro do mesmo ano e teria terminalidade nela mesma, indo diretamente para a casa revisora.

De 2011 a 2014, três situações acometeram a tramitação: as várias prorrogações de prazos, o número inesperado e exagerado de emendas e as presenças de convidados de diferente natureza em

---

<sup>14</sup> Devo esta parte ao texto de Tatiana Feitosa de Britto no livro *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Câmara dos Deputados : Brasília, 2015, por ela organizado junto com Ana Waleska Amaral Gomes.

forma de seminários ou em audiências públicas. Estas, por sua vez, ora tiveram lugar, além de Brasília, ora em cidades como Belém, Manaus, Ribeirão Preto, ora em vários Estados como Pernambuco, Maranhão e Rio Grande do Sul. Muitos ministros foram convidados bem como vários especialistas. As audiências tiveram como escopo ora o PL como um todo junto a entidades como UNE, UNDIME, CNTE e CONSED, ora focando temas específicos como o CAQ, CAQi, Piso Salarial, Gênero, Ensino Privado e, sobretudo, a meta do financiamento.

O relator apresentou o primeiro substitutivo em 5/12/2011 e, nesse momento, a meta do financiamento deveria ser de 8% do PIB com a referência a um "investimento público total em educação" ao invés de "investimento público em educação".

Os trabalhos na Câmara, encerrados em dezembro, ficariam prorrogados para o término do assunto para março de 2012 de maneira que o PNE ficasse aprovado nesta Comissão Especial.

Após novas e sucessivas prorrogações e emendas, o texto foi aprovado em junho de 2012. Dele constavam os 10% do PIB para educação. Apesar do empenho do Executivo em fazer passar a matéria pelo Plenário, em vista da discordância com tal porcentual, a sociedade civil pressionou os parlamentares de modo a que não se obtivesse o número regimental de assinaturas para tal.

Assim, em outubro de 2012, o projeto foi remetido ao Senado sendo nominada como PL 103/2012. De novo, a tramitação convencional, passando por 3 Comissões, teve como foco a meta 20, a do financiamento. Durante esta tramitação houve também a entrada em cena da repartição dos *royalties*, uma vez que o executivo enviara um projeto de lei que contemplava a educação como beneficiária dos recursos. A aprovação na Comissão de Assuntos Econômicos só se deu em maio de 2013. Na Comissão de Constituição e Justiça, houve debates acalorados em torno da meta 4 (pessoas com limitações manifestas) e só em setembro o substitutivo foi aprovado. Na

Comissão de Educação, o relator foi o senador Álvaro Dias o qual apresentou seu substitutivo em novembro. E no Plenário, após novos embates, incluindo uma extemporânea meta 21, o texto foi aprovado em dezembro de 2013.

Em janeiro de 2014, o PL retorna à Câmara e, de novo constitui-se uma Comissão Especial a qual, outra vez, solicitou sucessivas prorrogações do prazo para proferir parecer ao Substitutivo vindo do Senado. Finalmente, a 16/05/2014, o PL que aprova o PNE entra na ordem do dia do Plenário, sendo sua discussão finalizada em 3 de junho de 2014. O Plano Nacional de Educação estava aprovado.

A sanção presidencial, sem vetos, se deu a 25 de junho de 2014.

Após 4 anos de pressões, projetos, emendas e consultas, o novo PNE foi, finalmente, aprovado e sancionado com 20 metas ousadas e ambiciosas em suas 245 estratégias divididas entre tais metas.

### **Mudanças entre o Projeto enviado e o aprovado.**

O Plano é nacional porque se conjuga com as diretrizes e bases da educação nacional, e agora, sob o novo conceito, ou seja do sistema nacional de educação, deve significar algo mais do que apenas um novo termo para dizer do mesmo.

Com efeito, no processo legislativo, o Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, ao se tornar a Lei nº 13.005/2014, conheceu mudanças consideráveis no corpo da lei.<sup>15</sup> Ao lado de outras alterações como o alteamento do Fórum Nacional de Educação (FNE) como dispositivo legal, deve-se destacar no citado a seguir, os parágrafos 5º, 6º, 7º:

---

<sup>15</sup> Devo o caminho para o acesso às notas taquigrafadas da tramitação em torno do PNE a Paulo de Sena, consultor legislativo e articulista.

*Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.*

*§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.*

*§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.*

*§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.*

*§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.*

*§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

*§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.*

*§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.*

Este art. 7º do modo como foi aprovado e sancionado no interior da lei n. 13.005/2014 não existia no PL 8.035/2010. O art. 7º do Projeto estava assim vazado:

*A consecução das metas do PNE 2011-2022 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

*§ 1o As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismo nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.*

É certo que a modulação supra registrada assinalava *instrumentos jurídicos e medidas adicionais* a fim de formalizar o estatuto da cooperação o qual, por sua vez, seria complementado por *mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca*.

Ora, o texto aprovado na Câmara tendo como relator o deputado Vanhoni já contava com uma redação em que o § 5o do art. 7o é a mesma da lei aprovada. Esta redação permaneceu naquela exarada pela CCJ do Senado, tendo o senador Vital do Rego como relator. No substitutivo da Comissão Especial do Senado, o senador Álvaro Dias inclui o termo *pactuação* junto com negociação e cooperação. No Parecer de Plenário do Senado mantém-se a redação vinda da Câmara e que é a da lei. Contudo, o atual § 6o da lei é praticamente o mesmo da lei (com pequenos acertos de redação) que aparece no substitutivo da Comissão Especial do Senado, tendo o senador Álvaro Dias como relator. Este parágrafo é novo e não estava nos textos anteriores. E passou a constar do Parecer de Plenário do Senado cujo relator foi o senador Eduardo Braga.

A expressão que na atual redação da lei é o § 7o já constava

do Relatório Vanhoni e Rego, ou seja *arranjos de desenvolvimento da educação*. No Plenário do Senado, ela foi substituída por *cooperação territorial*, mas ela não subsistiu e ficou-se com a redação já trazido pelo relatório Vanhoni.

Outra modificação importante se deu no art. 8º mediante a inclusão de um novo inciso, o IV, por meio do substitutivo da Comissão Especial do Senado e que remete aos 3 parágrafos citados do art. 7º. Diz o inciso IV que os planos de educação deverão promover *a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais*.

Isto significa que o regime de cooperação interfederativa e intrafederativa passou a ter instâncias formais, permanentes e imperativas, de negociação, cooperação e pactuação, de acordo com estes artigos e seus parágrafos.

Isto pode ser visto por exemplo, na meta 2, a do ensino fundamental cuja estratégia 2.2 dispõe:

*Pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta lei, a implantação de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental;*

Esta redação é replicada na meta 3, a do ensino médio, na estratégia 3.3, na meta 7 a que articula dimensões da qualidade com o IDEB na estratégia 7.1 e na meta 15, a de formação de docentes na estratégia 15.6 a qual, por sua vez, se remete às metas 2 e 3 e às

estratégias assinaladas.

Negociar é firmar acordos, cooperar é atuar junto em vista de um mesmo fim, e, pactuar é decidir em conjunto. Tais termos implicam o diálogo, o ouvir as partes, por vezes em situações atravessadas por conflito, e deles se pode dizer que estão sob o princípio da gestão democrática. Se esta imperatividade abrange todos os entes federados pelo parágrafo 5º, o 6º implica a mesma postura no âmbito dos Estados e seus Municípios. Já o parágrafo 7º coloca em pauta, entre Municípios, especialmente limítrofes, com especial atenção para as Regiões Metropolitanas (RMs), os chamados arranjos de desenvolvimento da educação, já abrangidas pelo art. 25 (§ 3º) da Constituição Federal que, por sua vez, assinala a possibilidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esta pactuação, por sua vez, conta com a precedência de um outro desafio que está determinado pelo art. 8º:

*“Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei”.*

Este artigo se remete tanto ao regime de cooperação quanto ao de colaboração já que o primeiro inclui precipuamente os entes federativos e o segundo aos seus sistemas de educação dos quais a rede privada é um de seus componentes.

O espírito que perpassa o corpo da lei é o do princípio da

gestão democrática. É o que se pode verificar no § 2º do art. 8º o qual também não constava do PL. A sua inserção já aparece no relatório Vanhoni cuja redação foi alterada no Substitutivo da CCJ do Senado e foi formalizado na aprovação final:

*§2º: Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.*

É preciso considerar, então, como se montarão as equipes que comporão tais instâncias federativas dos poderes públicos, suas atribuições específicas e sua relação com outras instâncias como a Conselho Nacional de Educação.

Espera-se, então, que este princípio que subjaz ao conjunto da lei, se faça efetivo na composição das equipes.

### **Desafios e Perspectivas.**

Os desafios são múltiplos e bastante complexos, além de serem, de algum modo, intercomunicantes. Um Plano, ousado como este, é uma montagem complexa que corresponde ao enorme aparato institucional da educação escolar brasileira aí compreendido o federalismo.

As perspectivas, na dimensão até onde os olhos alcançam, hão de depender das ações já programadas pelo PNE aí incluídas as avaliações periódicas. E não são poucas. Basta conferir a Nota Técnica de setembro de 2014, elaborada pela Consultoria Legislativa da Câmara nas pessoas de Ana Waleska Amaral Gomes e Paulo

Sena para se ter a dimensão dos prazos e das atribuições intermediários do PNE.

Já as perspectivas, na dimensão da esperança, deixam-nos um sentimento de ambiguidade. As experiências passadas pouco recomendáveis, a conjuntura e a complexidade do PNE, de um lado, e, de outro, movimento para montá-lo, apontam para *o pessimismo do intelecto e o otimismo da vontade*.

Vou me ater a alguns desafios, a meu ver, fundantes do conjunto.

De pronto, um desafio provém de uma série de lacunas e consequências advindas dos vetos ao Plano anterior cujo custo/investimento agora é preciso preencher de modo tardio. Estados e Municípios que se viram desobrigados a uma série de metas de vez que faltou o pilar do financiamento agora deverão para dar conta delas resignificadas pelo novo Plano.

Articulado a este, está o desafio da sustentabilidade financeira do Plano. A referência ao PIB (chegar aos 10% em dois tempos) é muito clara na emenda constitucional e na própria lei n. 13.005/2014. Tal sustentabilidade é crucial. Esta cláusula constitucional é condição de possibilidade para sucesso do PNE. Sua não efetivação é mais um retorno ao fracasso dos PNE passados. Entretanto é preciso fazer uma anatomia do que significa Produto Interno Bruto (PIB). O PIB é um indicador macroeconômico medindo o crescimento (ou não) da atividade econômica de um território ou de uma região.<sup>16</sup> Neste sentido, ele pode variar muito para cima ou para baixo de um ano para outro. De acordo com o Dicionário de Economia do Século XXI de Sandroni (2005) o PIB assim se define:

*...valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses*

---

<sup>16</sup> O PIB - 2014 no Brasil foi de 5,52 trilhões, sendo o PIB *per capita* de 27.230,00.

*bens e serviços. (p. 641)*

Como far-se-á o aumento progressivo dos hoje 5,8% para os 7% ? Como se fará sua redistribuição ? Quem há de fazê-lo ? Por exemplo, os recursos novos vão se somar à previsão constitucional dos vínculos com impostos e aos montantes do FUNDEB ?

Conjunturalmente, a situação econômico-financeira do país vem conhecendo um ajuste fiscal que pode alterar o alcance das metas e suas estratégias. Ainda assim é necessário que o Plano explicita mais a relação entre as metas, suas estratégias e a as atribuições dos entes federativos e a respectiva divisão dos recursos advindos de fontes claras de financiamento. Quem ficará com o que, com quanto e como ?

Ressalve-se que é possível medir o PIB destes Estados e Municípios. A referência será o PIB nacional ou a relação entre este e os dos entes federativos ? Para nós o grande desafio será o domínio científico de estudos de economia e financiamento da educação por meio de uma *massa crítica* que faça deste campo uma área permanente de estudo, pesquisa, análise e publicação.

Aliado a este desafio, pode-se apontar aquele trazido pelo Custo/Aluno/Qualidade inicial ( correspondente ao *padrão mínimo de oportunidades* da LDB) posto no art. 74 da lei de diretrizes e bases, sua redistribuição disposta no art. 75 da mesma lei e o princípio mais amplo no art. 3º inciso IX (*garantia de padrão de qualidade*) e que deve corresponder Custo/Aluno/Qualidade.

É certo que a média do custo/aluno/atual (de 2.155 reais/mês no ensino fundamental de acordo com *Education at a Glance 2014*, OCDE) é insuficiente para dar conta das exigências de um custo/qualidade. Basta verificar a nova faixa de obrigatoriedade, a extensão da jornada escolar (meta 6 do PNE) e as exigências postas pelas estratégias de várias metas, em especial as da meta 20. Confira-se, por exemplo, esta:

*20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será*

*implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;*

Portanto, em junho de 2016, *será implantado o CAQi...o que supõe um processo de discussão e elaboração dos insumos básicos necessários para que a passagem do estado atual, especialmente onde houver lacunas, se faça transitiva e do modo mais adequado possível.*

Outro exemplo está nesta estratégia:

*20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;*

Ou seja, ao final de 10 anos, nossa qualidade em educação deverá se formalizar como um estatuto permanente da realidade educacional.

Mas há algo mais na composição legal deste PNE. Trata-se de tomar este último como topo de uma pirâmide cuja complementação implica, de um lado, a feitura dos planos de educação destes entes federativos (art. 8º da lei do PNE) e, de outro, a consubstanciação do art. 23, V e o § único do mesmo artigo da Constituição. Isto está previsto inclusive na meta 20 e sua estratégia 20.9 assim disposta:

*20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação*

*entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.*<sup>17</sup>

É óbvio o impacto deste desafio, por exemplo, sobre a meta 17 da valorização do magistério e sobre a meta 18 relativa aos planos de carreira.

Outro desafio será trazido pelo conceito de *instância* e sua efetivação posta no art. 7º. É preciso considerar, então, como se montarão as equipes que comporão estas instâncias de pactuação, negociação e suas respectivas competências. O art. 5º da lei aponta as instâncias de monitoramento em âmbito nacional. Já o art. 7º é mais amplo por implicar no processo que precede o monitoramento. O espírito que perpassa o corpo da lei é o do princípio da gestão democrática. Espera-se, então, que este princípio que subjaz ao conjunto da lei, se faça efetivo na composição das equipes.

A organização pedagógica da educação nacional é mais um desafio. Trata-se da *base nacional comum*. Obviamente esta base se correlaciona com o custo/aluno/qualidade, já que se espera que esta qualidade tenha a ver com muito mais do que acesso. Tem a ver com o que a lei denomina de *direitos e objetivos de aprendizagem*, cujo teor deverá ser precedido de *consulta pública nacional*. Tais direitos, por sua vez, se completam com as diretrizes do PNE em seu art. 2º.

*2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental*

...

---

<sup>17</sup> Note-se como esta estratégia distingue a noção de cooperação da de colaboração.

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2o(segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5o do art. 7o desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio;

...

7.2: assegurar que

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

...

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

...

Finalmente, tomando como metáfora topológica a figura de uma pirâmide, pode-se dizer que a organização da educação nacional tem no vértice a Constituição e nas faces laterais a LDB e o PNE. É preciso que a base poligonal da pirâmide ganhe sua *consistência* com o *sistema nacional de educação*. E do mesmo modo já como entrou na Constituição, entre na LDB com um título próprio. E que entre

Programação 37ª Reunião Nacional ANPEd  
Trabalho Encomendado GT05-Estado e Política Educacional

explicitado de modo dar a consistência e a unidade para o conjunto da nossa educação.