

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO POLÍTICO E  
ECONÔMICO**

**LUÍS DIOGO LEITE SANCHES**

**DESAFIOS DO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO PARA A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

**São Paulo  
2016**

LUÍS DIOGO LEITE SANCHES

**DESAFIOS DO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO PARA A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clarice Seixas Duarte.

**São Paulo**

**2016**

S211d Sanches, Luís Diogo Leite

Desafios do federalismo educacional brasileiro para a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. / Luís Diogo Leite Sanches. – 2016.

108 f.; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

Orientadora: Clarice Seixas Duarte

Bibliografia: f. 103-108

1. Federalismo. 2. Educação. 3. Cooperação federativa. 4. Sistema Nacional de Educação. 5. Institucionalização. I. Título

CDDir 344.8107

LUÍS DIOGO LEITE SANCHES

**DESAFIOS DO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO PARA  
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clarice Seixas Duarte

Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Tuma Martins Bertolin

Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci

Universidade de São Paulo

À minha família, pelo  
apoio e incentivo.

## AGRADECIMENTOS

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clarice Seixas Duarte que, com o companheirismo verdadeiro e doce que lhe é inexorável, muito me ensinou sobre educação. Ao longo do desbravamento das sendas metodológicas que trilhamos até aqui, sua paciência relutante mostrou como a sociabilidade que sonhamos precisa ser vivida intensamente na singeleza dos relacionamentos, como prática de fé pedagógica, incessante. Essa espera esperançosa da mudança rega terras relacionais como chuva temporã.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Tuma Martins Bertolin, pelas aulas maravilhosas que me proporcionou, permitindo que, com o espírito livre, eu pudesse ousar na redefinição dos funestos marcos do Direito, delineando-os conforme os fundamentos do amor. Nessas aulas vivifiquei verdades que nunca se contiveram no meu peito, dado o seu imanente poder transformador e libertador. Obrigado.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci, pelas contribuições tão diretivas que me deu na primeira banca de qualificação de mestrado.

Uma definição de sala de aula?!

Lugar de encontro!

A sala de aula é o mundo, a história, o outro.

E o mundo, a história, o outro e o eu-com-o-outro precisam(os) caber numa sala  
de aula!

Para que não seja só sala. Nem cela.

Senão seja a verdade que nos inquieta e acalenta o peito; a incessante  
esperança que liberta, mas não se encerra.

É utopia e realidade do lugar de se amar.

## RESUMO

Pela presente pesquisa procura-se investigar se a normatização do Sistema Nacional de Educação (SNE) - conforme determinado pela lei instituidora do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e pela atual redação do artigo 214, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) -, poderá contribuir para a institucionalização de um regime de colaboração e cooperação federativa, sem violar a autonomia constitucional dos entes federados. Para tanto, são estudados alguns fatores históricos que demarcaram os caminhos que levaram à desarticulação interinstitucional das políticas educacionais nacionais, assim como verifica-se como a descentralização político-administrativa em matéria educacional acarretou a necessidade de se instituir políticas capazes de articular e coordenar a educação nacional. Ademais, faz-se um estudo sobre os contornos jurídicos do federalismo educacional brasileiro, a partir da ótica da CF/88 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em vigor (LDB/1996), para se investigar se a atual ordem jurídica admite que a educação nacional receba o tratamento sistematizado. Após, apresenta caminhos para a institucionalização do SNE, a partir do que ficou determinado pelo PNE 2014-2024, pela II Conferência Nacional de Educação (CONAE) e pela proposta inicial do Ministério da Educação (MEC) – publicada em julho de 2015. Em último lugar, aponta debates sobre a possibilidade de se institucionalizar o SNE, com base em autores que realizam uma aproximação entre o campo das políticas públicas e do Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Nacional de Educação. Federalismo. Educação. Cooperação. Institucionalização.



## RESUMEN

El presente estudio tiene por objeto investigar la regulación del Sistema Nacional de Educación (SNE) - según lo determinado por la ley que estableció el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 y la actual redacción del artículo 214 de la Constitución de la República Federativa del Brasil 1988 (CF / 88) - puede contribuir a la institucionalización de una cooperación y colaboración federativa sin violar la autonomía constitucional de las entidades federales. Por lo tanto, se estudian algunos factores históricos que marcaron los caminos que llevaron a la desarticulación institucional de las políticas nacionales de educación, así como que aparece como la descentralización política y administrativa en materia de educación condujo a la necesidad de establecer capaz de articular y coordinar las políticas de educación nacional. Por otra parte, se trata de un estudio de los contornos jurídicos del federalismo educativo brasileño, desde la perspectiva de CF / 88 y Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional vigente (LDB / 1996), para investigar si el orden constitucional actual y legal admite que la educación nacional reciben tratamiento sistemático. Después presenta formas de institucionalizar la SNE, de lo que fue determinado por el PNE 2014-2024, la Segunda Conferencia Nacional de Educación (CONAE) y la propuesta inicial del Ministerio de Educación (MEC) - publicado en julio de 2015. En por último, señala los debates sobre la posibilidad de la institucionalización de la SNE, basado en autores realizan una conexión entre el ámbito de la política pública y la ley.

**PALABRAS CLAVES:** Sistema Nacional de Educación. Federalismo. Educación. Cooperación. Institucionalización.

## ABSTRACT

The present study seeks to investigate the regulation of the National Education System (SNE) - as determined by the law which established the National Education Plan (PNE) from 2014 to 2024 and the current wording of Article 214 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 (CF / 88) - may contribute to the institutionalization of a collaborative and federative cooperation without violating the constitutional autonomy of federal entities. Therefore, they are studied some historical factors that marked out the paths that led to the institutional disarticulation of national educational policies, as well as it appears as the political and administrative decentralization in educational matters led to the need to establish able to articulate and coordinate education policies national. Moreover, it is a study of the legal contours of the Brazilian educational federalism, from the perspective of CF / 88 and Law of Directives and Bases of National Education in force (LDB / 1996), to investigate whether the current constitutional order and legal admits that the national education receive systematic treatment. After presents ways to institutionalize the SNE, from what was determined by the PNE 2014-2024, the Second National Conference on Education (CONAE) and the initial proposal of the Ministry of Education (MEC) - published in July 2015. In Finally, points debates about the possibility of institutionalizing the SNE, based on authors perform a connection between the field of public policy and the law.

**KEYWORDS:** National Education System. Federalism. Education. Cooperation. Institutionalization.

**LISTA DE ABREVIATURAS**

I CONAE	I Conferência Nacional de Educação (2010)
II CONAE	II Conferência Nacional de Educação (2014)
CEE	Conselho Estadual de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
EC	Emenda Constitucional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PNE 2001-2011	Plano Nacional de Educação (2001-2011)

PNE 2014-2024 Plano Nacional de Educação (2014-2024)

SNE Sistema Nacional de Educação

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>8</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>9</b>
<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. A DESCENTRALIZAÇÃO DESARTICULADA DA EDUCAÇÃO NACIONAL COMO PROBLEMA POLÍTICO EM QUESTÃO .....</b>	<b>20</b>
1.1. FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	21
1.2. O PROBLEMA DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NO PÓS-1988 E A EXPECTATIVA DE SUA SUPERÇÃO PELA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO .....	32
<b>2. FEDERALISMO EDUCACIONAL E COOPERAÇÃO FEDERATIVA .....</b>	<b>42</b>
2.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO de COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA EDUCACIONAL .....	47
2.2. COOPERAÇÃO X COORDENAÇÃO FEDERATIVA .....	54
2.3. REGIME DE COLABORAÇÃO NA LDB/1996 .....	59
2.4. FEDERALISMO EDUCACIONAL E SISTEMA .....	64
<b>3. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA NORMATIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: A ARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA EM MATÉRIA EDUCACIONAL.....</b>	<b>70</b>
3.1. O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SOB UMA ABORDAGEM JURÍDICO INSTITUCIONAL .....	71
3.2. PERSPECTIVAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO....	75
3.3. CONTRIBUIÇÕES DA CONAE PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SNE COMO POLÍTICA DE ESTADO .....	77
3.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA INICIAL DO MEC E SUA AGENDA PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SNE .....	83
<b>3.4.1. Base Nacional Comum, formação docente e processos de avaliação de aprendizagem .....</b>	<b>86</b>

<b>3.4.2. Estrutura e funcionamento dos estabelecimentos escolares .....</b>	<b>88</b>
<b>3.4.3. Valorização profissional e avaliação institucional .....</b>	<b>88</b>
<b>3.4.4. Conselhos, fóruns, instâncias de negociação e conferências de educação .....</b>	<b>89</b>
<b>3.4.5. Gestão democrática da educação nacional .....</b>	<b>91</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 determina que a educação é um direito social, de todos<sup>1</sup>, e que deve ser garantido pelo Estado. Para tanto, pelo artigo 214, ficou prevista a criação do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>2</sup>, com vistas a articular o Sistema Nacional de Educação (SNE), em regime de colaboração, devendo definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Pelos termos do texto constitucional, estabeleceu-se a duração decenal do PNE, tornando-o política a ser desempenhada por mais de um governo. Uma vez colocado acima dos interesses imediatos das gestões políticas, o PNE se tornou um referencial necessário e obrigatório para orientar diferentes governos, no tocante à definição de suas agendas, incluindo suas estratégias para a implementação de ações, tendo em vista a consolidação de políticas capazes de promover maior articulação entre os entes federados.

Ocorre que, conforme relatado em documento oficial do MEC<sup>3</sup>, vive-se atualmente um paradoxo: embora a Constituição Federal de 1988 preveja que o PNE deva articular o SNE – o que ocorreu por meio da Lei n. 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024 – não foi criada uma lei que disciplinasse normativamente o SNE. O documento do MEC menciona, ainda, que a inexistência de um sistema nacional de educação acarretou diversos problemas para a educação nacional, que têm origens históricas remotas e que ainda são enfrentados nos dias atuais, entre eles: a falta de referenciais nacionais de qualidade, que possam promover a equidade; a descontinuidade de programas e a desarticulação entre as esferas de governo. Conforme será visto, os problemas apontados têm contribuído para a perpetuação das desigualdades educacionais

---

<sup>1</sup> Cf. Art. 205.

<sup>2</sup> O que se consubstanciou na Lei n. 10.172/2001, com vigência até 2011, e na Lei n. 13.005/2014, atualmente em vigor.

<sup>3</sup> *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, junho de 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) (último acesso em 20/06/2016).

brasileiras, situação que reclama novas formas e estratégias de intervenção por meio de políticas públicas.

Diante da necessidade de aperfeiçoamento de políticas de articulação da educação nacional, que assegurem o direito constitucional à educação com igualdade de condições de acesso e permanência, diversos autores – dentre eles Dermeval Saviani, Moacir Gadotti, Romualdo Luiz Portela de Oliveira, Carlos Augusto Abicalil, Luiz Fernandes Dourado e Carlos Roberto Jamil Cury - têm sustentado a ideia de que é imprescindível a definição de uma agenda que institua o SNE, inclusive porque a lei que aprovou o PNE 2014-2024 estabeleceu o prazo de dois anos, contados a partir da sua publicação (25/06/2014), para a normatização do sistema<sup>4</sup>. A própria Lei do PNE definiu diversos prazos para o cumprimento de iniciativas<sup>5</sup>, a fim de possibilitar a concretização da agenda instituidora do SNE.

Ademais, no âmbito da II Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2014, que contou com ampla participação popular, as questões atinentes à organização do SNE estiveram no centro dos debates. Tendo por tema “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, o seu documento-referência foi composto por sete eixos<sup>6</sup>. A expectativa dos elaboradores de tal documento-

---

<sup>4</sup> “Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

<sup>5</sup> Tais iniciativas, definidas pela Lei do PNE, podem ser elencadas como: a realização de ao menos duas conferências nacionais de educação, até o final do decênio (Art. 6º); a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federados (Art. 7º); a elaboração de planos sub nacionais consonantes ao PNE, até um ano após a publicação da lei (Art. 8º); a aprovação de leis que disciplinem a gestão democrática da educação pública, em dois anos (Art. 9º); a instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica (Art. 11); a criação de um regime de colaboração entre os entes federados para a instituição da política nacional de formação dos profissionais da educação, em um ano (Meta 15); a ampliação do investimento público de modo a atingir o equivalente a 10% do PIB, até o final do decênio (Meta 20); a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial, em dois anos (Estratégia 20.6 e 20.7) e, ainda, a regulamentação da cooperação federativa entre os entes federados, conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, em dois anos (Estratégia 20.9).

<sup>6</sup> São os eixos apresentados no documento-referência da II CONAE I. O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação; II. Educação e diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; III. Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente; IV. Qualidade da educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; V. Gestão democrática, participação popular e controle social; VI. Valorização dos profissionais da



referência foi a de que as diretrizes, princípios e objetivos previstos em seus diferentes eixos fossem contemplados pelo SNE.

Está-se, pois, diante de um momento em que se tem trabalhado na elaboração de diretrizes sobre temas de interesses de diversos grupos, que deverão definir políticas nacionais capazes de atender às necessidades do país, mas que não violem os fundamentos do federalismo brasileiro. Assim, a criação do SNE deverá ser acompanhada da definição de políticas capazes de promover a coordenação e cooperação entre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, sem com isso violar a autonomia político-administrativa de que gozam os entes federados. Espera-se que a institucionalização do SNE venha garantir padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais ofertados no país, contribuindo para uma maior integração entre as esferas da Federação e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades sociais e regionais existentes no país.

Isso posto, pela presente pesquisa, pretende-se investigar os atuais desafios para a organização do SNE, conforme previsto na EC n. 59/2009 e na lei instituidora do PNE, bem como no documento-referência da II CONAE, a fim de que sejam apontadas contribuições para sua efetiva construção e consolidação. Para tanto, como problema fundamental de pesquisa, buscar-se-á investigar se a normatização do Sistema Nacional de Educação, prevista no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 e na lei instituidora do PNE - bem como propugnada no âmbito da II CONAE e apresentada pelo MEC, em proposta publicada em julho de 2015 - é compatível com o modelo federativo brasileiro e em que medida poderá vir a contribuir com a promoção de arranjos institucionais capazes de fazer com que o SNE venha a melhorar a estrutura, a qualidade e os resultados das políticas públicas educacionais, tal como se pretende.

Para a resolução do problema de pesquisa supracitado, procurar-se-á desenvolver um estudo interdisciplinar, abordando temas que são próprios da educação, mas a partir do enfoque da linha de pesquisa do Programa de Pós-

graduação em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, denominada “A cidadania modelando o Estado”. Pelos fundamentos atuais da cidadania, que se concretiza à medida em que garante aos cidadãos condições materiais de igualdade<sup>7</sup>, pretende-se perquirir os referenciais teóricos que apontam os principais desafios para a superação das desigualdades educacionais, isto é, aquelas decorrentes da discrepante diferença de ofertas de serviços educacionais, em razão da inexistência de um regime colaborativo e de cooperação federativa entre os entes federados.

Assim, no primeiro capítulo será feito o apontamento do problema político em questão, atinente à atual configuração do federalismo educacional brasileiro. Após traçar um breve panorama sobre alguns momentos históricos que tiveram importante papel na descentralização das políticas públicas educacionais nacionais, vai-se procurar identificar como o reconhecimento do Município, enquanto ente federado, pela Constituição Federal de 1988, acarretou a necessidade de se criar políticas educacionais que dessem conta das necessidades locais – haja vista a configuração de uma significativa disparidade na estrutura político-financeira dos 5.570 Municípios existentes na Federação brasileira -, e que fossem coerentes com uma agenda política de abrangência nacional. Depois, há de se perquirir na literatura especializada os principais fundamentos para a organização do SNE, enquanto política de Estado.

O segundo capítulo será dedicado à investigação acerca dos parâmetros de implementação do SNE, conforme definidos na Lei do PNE 2014-2024 e discutidos na II CONAE, bem como em outros documentos recentes, publicados pelo MEC<sup>8</sup>. À luz da Constituição Federal de 1988, pretende-se estudar como a agenda definida pela Lei do PNE 2014-2024 poderá auxiliar na formatação do SNE. Ademais, há que se procurar identificar os caminhos apontados pela II CONAE, para a organização, implementação e consolidação do SNE.

---

<sup>7</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania*. In: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia. *O Direito e as políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 4-5.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016.

Por fim, no terceiro capítulo far-se-á uma abordagem sobre os impactos que o SNE, conforme proposto pelo MEC e deliberado na CONAE 2014, pode ter sobre a autonomia constitucional dos entes federados. Tomando-se como referência os paradigmas da descentralização qualificada, serão estudados os efeitos que a criação de instâncias de articulação *interfederativas* podem ter sobre o atual modelo federativo.

Pretende-se, pois, com o desenvolvimento da presente pesquisa, abrir caminhos para a compreensão do tema problematizado. O SNE tem sido objeto de intensos debates, tanto no âmbito dos governos quanto da academia, uma vez que em breve as deliberações sobre sua normatização serão levadas a cabo. Na atualidade propiciada pelo tema em questão é que se constituirá esta pesquisa, cujas contribuições se farão em perspectiva jurídico-política, tendo na interdisciplinaridade um valor irrenunciável do afazer metodológico.

## 1. A DESCENTRALIZAÇÃO DESARTICULADA DA EDUCAÇÃO NACIONAL COMO PROBLEMA POLÍTICO EM QUESTÃO

Dentre os mais importantes desafios em matéria de política educacional, na atualidade, de acordo com Dermeval Saviani, destaca-se a necessidade de institucionalização de políticas nacionais que visem à articulação e coordenação de ações entre os entes federados (União, Estados e Municípios)<sup>9</sup>. Para esse autor, ao longo da história brasileira, diversas políticas descentralizadoras se consolidaram, retirando do governo central a responsabilidade pela promoção da educação básica nacional, de modo a eclodir na atual realidade, em que se verifica uma considerável disparidade entre os serviços educacionais prestados pelos diversos entes da Federação.

Gilda Cardoso de Araújo sustenta que, historicamente, os parâmetros pelos quais foi instituída a descentralização político-administrativa em matéria educacional, definindo o atual desenho de competências constitucionais aos entes federados, acarretou dificuldades para a implementação de políticas públicas capazes de articular e coordenar ações coesas entre Municípios, Estados e União. Isso se explica, entre outros fatores, na forma com que se sedimentou o debate sobre a municipalização da educação, trazendo reflexos sobre a atual redação constitucional<sup>10</sup>.

Para Cardoso, os atuais desafios do federalismo educacional, que se configuram como embaraços na relação interinstitucional entre os Municípios e os demais entes federados, são fruto da falta de aproximação que os estudiosos da educação tiveram com os temas propriamente voltados à organização do Estado brasileiro. Em outras palavras, o debate sobre federalismo educacional se fez alheado da construção histórica das instituições políticas brasileiras, suscitando

---

<sup>9</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Revista Brasileira de Educação. v. 15, n. 44, maio/ago 2010; SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

<sup>10</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: 2005, p. 308-309.

desconexões entre as proposições municipalistas para a educação e o debate histórico sobre federalismo:

A questão restringiu-se a considerar a municipalização do ensino como algo específico da área, portanto, não dialogou com uma longa tradição de pensamento político que articulava o debate sobre a organização do Estado brasileiro com o debate sobre a organização da educação nacional. Também desprezou uma análise da formação de nossas instituições políticas municipais e federativas, como se essas fossem a-históricas e não construídas social e politicamente. A retomada do debate sobre a municipalização do ensino na década de 1980 também incorreu no mesmo reducionismo, com a configuração de três tendências marcantes de análise que não se articularam com a questão da organização do Estado e muito menos dialogaram com a tradição do pensamento político brasileiro. Disso resultou, como enfatizam estudiosos do tema, a predominância de abordagens ou muito ideologizadas ou muito concretas, faltando estudos que tivessem um enfoque mais teórico e conceitual<sup>11</sup>.

Diante desse quadro, neste capítulo, vai-se fazer uma investigação preliminar sobre como a composição do Estado brasileiro descortinou, historicamente, os horizontes político-institucionais da educação nacional. Depois, estudar-se-ão os reflexos que o federalismo brasileiro imprimiu no delineamento das políticas públicas educacionais nacionais, especialmente aquelas implementadas no período pós-1988.

### 1.1. FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Saviani salienta que as políticas de descentralização dos serviços educacionais tiveram origem antes mesmo da primeira Constituição republicana, remontando à época do Império. A primeira disposição legislativa que previu uma política educacional nacional foi a Lei de 15 de outubro de 1827, que determinou a criação de escolas em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império, para o ensino das *primeiras letras*<sup>12</sup>. Poucos anos mais tarde, pelo Ato

---

<sup>11</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: 2005, p. 308-309.

<sup>12</sup> “O Império brasileiro optou, desde a Lei Geral de 1827, pela seguinte divisão de funções: caberia às províncias responsabilidade pela educação primária, enquanto o poder central

Adicional de 1834, o Império se eximiu de tal responsabilidade, deixando-a a cargo das províncias, sob a alegação de que as administrações provinciais teriam melhores condições de promover um ensino mais adequado às necessidades locais<sup>13</sup>.

No caso da educação, para ficar no nosso campo de interesse, o discurso da autonomia local ou regional com as normas decorrentes teve efeitos bem diferentes do proclamado, o que pode ser constatado tanto no plano diacrônico, isto é, historicamente, como no plano sincrônico, ou seja, nas condições atuais. Assim, por exemplo, a historiografia registra que o Ato Adicional de 1834 teve o propósito de descentralizar a instrução primária conferindo maior grau de autonomia às províncias, o que lhes permitiria maior margem de criatividade e adequação da instrução às suas necessidades e características específicas<sup>14</sup>.

Assim, no contexto imperial, quando era próprio da natureza monárquica a centralização das ações políticas, houve peculiar descentralização administrativa da política educacional. Por determinação da legislação do Império, o governo central assumiu para si apenas algumas responsabilidades sobre a promoção do ensino superior, ficando isento da implementação da denominada educação primária.

Essa descentralização, que ocorreu sem o correspondente suporte financeiro às províncias, somada à duplicidade de redes educacionais que foram criadas (nacional, de ensino superior, e subnacionais, de ensino primário), acarretou o que Moacir Gadotti denominou de desigualdade educacional entre

---

concentrou a maioria dos esforços – que não foram tantos assim, diga-se de passagem – no ensino superior” ABRUCIO, Luiz Fernando. *Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 53.

<sup>13</sup> “A tendência que prevaleceu foi que, embora as reformas do governo imperial tivessem validade apenas para o chamado Município neutro, isto é, a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império, as províncias acabavam por tomá-las como modelo na organização da instrução pública nos respectivos territórios, reproduzindo as mesmas medidas adotadas pelo governo central”. SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Revista Brasileira de Educação. v. 15, n. 44, maio/ago 2010, p. 383.

<sup>14</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Revista Brasileira de Educação. v. 15, n. 44, maio/ago 2010; SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

centro e periferia<sup>15</sup>. Para Fernando Luiz Abrucio, a partir de então, iniciou-se um processo de elitização da educação nacional, que privilegiou o ensino superior, dirigido às aristocracias escravocratas, em detrimento da educação primária<sup>16</sup>. Esta pouco se desenvolveu fora das grandes capitais<sup>17</sup>, pois sua implementação dependia dos poucos recursos orçamentários das províncias, bem como da motivação das lideranças locais, que compunham a política oligárquica provincial<sup>18</sup>.

Portanto, desde o Império, consolidou-se uma cultura política que reafirmou, por sucessivas vezes, a descentralização do ensino básico, o que continuou ocorrendo mesmo com o advento da República<sup>19</sup>. E, se o referido Ato Adicional de 1834 instituiu a política descentralizadora do Império, também o Decreto n. 7 de 20 de novembro de 1889<sup>20</sup> apontou para a descentralização educacional no Governo Provisório<sup>21</sup>, o que foi reiterado pela redação da

---

<sup>15</sup> GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional*. [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf). Último acesso em 20/06/2016.

<sup>16</sup> Diferentemente do que ocorreu na Argentina, onde já no século XIX determinou-se que a instrução deveria alcançar a todos, como medida de fortalecimento da cidadania. Vide ABRUCIO, Luiz Fernando. *Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 53.

<sup>17</sup> De acordo com Saviani, “pela escassez de recursos das províncias e falta de apoio especializado, a educação básica foi precariamente instituída fora dos grandes centros. A tendência que prevaleceu foi que, embora as reformas do governo imperial tivessem validade apenas para o chamado Município neutro, isto é, a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império, as províncias acabavam por tomá-las como modelo na organização da instrução pública nos respectivos territórios, reproduzindo as mesmas medidas adotadas pelo governo central. E isso foi se repetindo desde então, em maior ou menor grau, até os dias atuais”. SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Revista Brasileira de Educação. v. 15, n. 44, maio/ago 2010, p. 383.

<sup>18</sup> Cf. ABRUCIO, Luiz Fernando. *Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 53.

<sup>19</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Revista Brasileira de Educação. v. 15, n. 44, maio/ago 2010; SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

<sup>20</sup> “No Decreto n. 1, de 1889, e no Decreto n. 510, de 1890, a República Federativa proveio de decisão do Governo Provisório, investindo no comando do Exército e da Armada. A Federação não surgiu de um pacto entre os Estados ou entre o Governo Provisório e os Estados. Impôs-se do alto, para acatamento e obediência de ato fundado na titularidade do poder armado” HORTA, Raul Machado. *Constituições federais e pacto federativo*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>21</sup> “O Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil decreta: Art. 1º Ficam dissolvidas e extinctas todas as assembléas provinciaes creadas pelas leis de 12 de outubro de

Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil, em 1891<sup>22</sup>. Para Abrucio, o modelo estadualista, implementado durante a Primeira República, acarretou o aumento de desigualdades territoriais e atrasos na expansão de políticas sociais, inclusive na área educacional:

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil, uma das características mais importantes da federação brasileira. Ademais, a autonomia dos Estados em um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela a área educacional.

Durante o século XX, de acordo com Saviani, houve algumas importantes oportunidades de debate sobre políticas de articulação e coordenação da educação nacional: na década de 1930, com a anunciação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932); na fase de promulgação da Constituição Federal de 1946 e, por fim, no contexto da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em vigor (Lei n. 9.394/1996)<sup>23</sup>.

De acordo com Saviani e Gadotti<sup>24</sup>, o primeiro grande movimento de reivindicação por um projeto capaz de articular a educação nacional ocorreu em 1932<sup>25</sup>. Nesse ano, o denominado *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*,

---

1832 e 12 de agosto de 1834. Art. 2º Até á definitiva constituição dos Estados Unidos do Brazil, aos governadores dos mesmos Estados competem as seguintes attribuições: [...] § 2º Providenciar sobre a instrucção publica e estabelecimentos proprios a promovel-a em todos os seus grãos”.

<sup>22</sup> “Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: [...] 2º) animar no Pais o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais”.

<sup>23</sup> SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010, p. 776.

<sup>24</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação. v. 15, n. 44, maio/ago 2010; GADOTTI, Moacir. Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf). Último acesso em 20/06/2016.

<sup>25</sup> O Manifesto foi propugnado em oposição estadualismo, que caracterizou os primeiros anos da República, em decorrência da *Política dos Governadores*, e que favoreceu predominantemente as unidades da federação dotadas de maior capacidade econômica e de articulação política. Nesse sentido: NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001; ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições*



redigido por Fernando de Azevedo<sup>26</sup>, foi anunciado como reclamo que visava à definição de ações que possibilitassem a coordenação e articulação da educação nacional. Entre os principais objetivos do *Manifesto* estava a criação de um sistema nacional de educação, que não promoveria a centralização da política educacional, senão que teria o condão de implementar ações de coordenação entre os entes federados, de tal sorte a promover unidade na diversidade.

Pela evocação de uma doutrina federativa que prestigiasse a descentralização educacional, através do *Manifesto* foi requerida a definição de políticas nacionais capazes de articular o ensino instituído pelos entes federados. Como se pode ver no trecho apontado a seguir, por esse movimento não se fez frente à centralização da política educacional, senão que se propôs a conciliação da descentralização administrativa com um conjunto de ações capazes de promover a coordenação dos entes federados:

A organização da educação sobre a base e os princípios fixados pelo Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas e sócio-culturais do país e a necessidade de adaptação da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe diversidade. 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. A União, na capital, e aos Estados nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando

---

e das idéias políticas no Brasil. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 210.

<sup>26</sup> O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, é de autoria de Fernando de Azevedo, Afranio Peixoto, Anísio Spínola Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessôa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Maio Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes, Noemy da Silveira, Hermes Lima, Atílio Vivacqua, Francisco Venancio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Alvaro Albeto, Garcia de Rezende, Nogueira da Cunha, Paschoal Lemme, Raul Gomes.

o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas suas relações espirituais<sup>27</sup>.

Como se pode ver, pelos termos do *Manifesto*, a *educação geral* deveria ficar a cargo da União (na capital) e também dos Estados, em harmonia com os princípios constitucionais<sup>28</sup> e com as atribuições a eles definidas. O Ministério da Educação (MEC), por sua vez, teria a incumbência de verificar o cumprimento dos princípios previstos na Constituição Federal, pelos Estados, dando suporte financeiro quando necessário.

Segundo Gilda Cardoso de Araújo, apesar dos ideais do *Manifesto*, a década de 1930 foi marcadamente caracterizada por um intenso processo centralizador, de viés nacionalista, o que é diferente daquilo que os Pioneiros da Educação Nova denominaram de “unidade na diversidade”. Tal movimento centrífugo teria ocorrido durante toda a chamada Era Vargas, passando a se tornar mais intenso com o advento do Estado Novo<sup>29</sup>. Sendo assim, o federalismo descentralizador, que deu amparo à política oligárquica da Primeira República, arrefeceu-se, inclusive no que diz respeito ao tratamento dado à educação, de maneira que esta passou a fazer parte de um projeto nacionalista, em alguma medida na Constituição Federal de 1934 e, fundamentalmente, na outorgada Constituição Federal de 1937<sup>30</sup>. Ademais, nesse sentido:

---

<sup>27</sup> AZEVEDO, Fernando. *Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010, p. 48.

<sup>28</sup> Sobre essa questão, Gilda Cardoso de Araújo salienta que, embora tenha havido no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* um apontamento sobre a falta de articulação de políticas educacionais de abrangência nacional, inexistiram quaisquer denúncias contra as bases do federalismo oligárquico, instituídas na Constituição Federal de 1891, o que pode sinalizar que tenha se tratado de um movimento alinhado aos ideários liberais, conforme propagados no Brasil, durante o início do século XX. Cf.: ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 217.

<sup>29</sup> “O federalismo sofreu grandes modificações com a Era Vargas. Primeiro, com a maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. Em segundo lugar, houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação. Ambas as mudanças, no entanto, foram implementadas principalmente no período autoritário do Estado Novo, problema ao qual se soma o próprio enfraquecimento da federação” ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 44.

<sup>30</sup> Cf. ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 218.

[...] o varguismo fez uma revolução na forma de intervenção estatal e em vários setores ligados ao desenvolvimento do país, contudo, esse processo transformador não ocorreu na educação primária e ginásial da época. Em boa medida, o modelo explica os efeitos do desenvolvimento que marcou o século XX brasileiro: grande crescimento econômico, transformação das estruturas industriais e urbanas e criação de uma nova – e mais preparada – elite social, só que mantendo uma grande concentração de renda<sup>31</sup>.

Na década de 1940, durante o processo de redemocratização do País, o debate sobre o federalismo educacional assumiu novos contornos, em razão da promulgação da Constituição Federal de 1946. Houve uma retomada parcial do modelo cooperativo entre os entes federados<sup>32</sup>. Previu-se, ainda, que caberia à União legislar acerca das diretrizes e bases da educação nacional. Após treze anos da promulgação do texto constitucional, isto é, em 20/12/1961, durante o governo de João Goulart, tal diploma normativo foi publicado, consubstanciando-se na Lei n. 4.024. Os Estados, por sua vez, poderiam criar leis supletivas ou complementares que versassem sobre essa matéria.

Naquele momento, dentre as teses que eram defendidas, prevaleceu a tradicional concepção de federalismo dual, isto é, aquela que atribuía aos Estados a responsabilidade pelo então denominado ensino primário e médio,<sup>33</sup> de modo que a União teria um sistema de ensino próprio, reservando-se à mera ação subsidiária, frente aos sistemas estaduais. Cumpre ressaltar que, durante o período democrático, foi crescente o número de propostas que defendiam a autonomia municipal, com o objetivo de atribuir aos Municípios a responsabilidade pelo ensino primário. Todavia, a LDB, aprovada na década de 1960, não acolheu os reclamos municipalistas, deixando de consolidar os pretendidos sistemas de ensino locais<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 54.

<sup>32</sup> Cf. ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 220.

<sup>33</sup> Conforme disposto na LDB/61, o ensino primário iniciava-se aos sete anos de idade, sendo que precedia o ensino médio.

<sup>34</sup> Com a aprovação da LDB, o Ministério da Educação ficou incumbido de deliberar acerca do funcionamento e organização do ensino superior. Cf. ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município*,

Dessa forma, a bandeira pela existência de um sistema local ou municipal de educação primária, bem como o princípio de colaboração entre os entes federados mediante a contribuição para o fundo municipal não foram incorporados à organização da educação nacional [...] <sup>35</sup>

Para Abrucio, alguns anos mais tarde, com o golpe de 1964 e com a outorga da Constituição Federal de 1967, houve abrupta ruptura com o modelo federativo que se fortalecia no período democrático, constituindo-se um federalismo centralizador e tecnocrático, que reduziu significativamente a autonomia dos Estados e Municípios. Perdurou o legado estadualista de composição dos sistemas de ensino, mantendo-se o clientelismo no âmbito local, sem efetiva articulação de políticas educacionais pelo governo central <sup>36</sup>.

Entretanto, conforme ressalta Maria de Fátima Felix Rosar, ainda no período ditatorial iniciou-se um processo de descentralização do ensino, em virtude do aporte de recursos direcionados aos Municípios, pelo Fundo de Participação dos Municípios <sup>37</sup>, para serem aplicados na educação municipal. Com o Decreto-Lei Federal n. 200/1967, iniciaram-se as reformas, que tiveram o condão de promover descentralização <sup>38</sup> administrativa, de maneira que ficariam as políticas diretivas a cargo da União. Posteriormente, com a Lei n. 5.692/1971, realizaram-se alterações na LDB, a fim de se abrir mais caminhos em direção à descentralização <sup>39</sup>. Para Cardoso, tal medida acabou por dar maior amplitude às

---

*federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil.* Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 221.

<sup>35</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil.* Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 222.

<sup>36</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro.* In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília, UNESCO, 2010, p. 45.

<sup>37</sup> “A municipalização do ensino como outra modalidade de descentralização, embora seja uma proposta antiga no Brasil, somente na década de 70, foi se concretizando, a partir da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para aplicação em educação; e do reforço à estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional” (ROSAR, Maria de Fatima Felix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização.* Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 1995, p. 53).

<sup>38</sup> Assim ficou previsto no bojo do Decreto-Lei Federal n. 200/1967: “Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: [...] III – Descentralização”.

<sup>39</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil.* Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 225.

desigualdades regionais<sup>40</sup>, que já haviam se conformado historicamente, além de fomentar uma competição predatória entre os Municípios<sup>41</sup>.

A partir da década de 1980, intensificou-se o debate em torno da municipalização, notadamente com o I Encontro Nacional de Municípios (promovido pelo Centro Brasil Democrático), em 1982, e, posteriormente, com a Frente Municipalista Nacional, que afirmou a autonomia municipal perante a Assembleia Constituinte. Diversos grupos, capitaneados por lideranças locais, defenderam a tese de que a abertura democrática deveria se concretizar pela via da descentralização<sup>42</sup>, em contraposição à centralização, que teria caracterizado os anos de ditadura militar. A defesa do municipalismo, no âmbito da educação, se difundiu predominantemente pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), através dos secretários e diretores dos Municípios<sup>43</sup>.

Para Maria Hermínia Tavares de Almeida, a mudança de um modelo centralizado para aquele que se reconheceu como descentralizado e cooperativo se deu diante de negociações intensas, decorrentes de movimentos que enfrentaram o autoritarismo centralizador dos tempos de ditadura. Nesse sentido:

“[...] na década dos 80 o Brasil optou pela substituição do federalismo centralizado, que herdara do autoritarismo, por um modelo cooperativo e descentralizado. Essa mudança é um processo inevitavelmente longo e negociado, pois implica, simultaneamente, construir as formas da cooperação entre

---

<sup>40</sup> Cf. ROSAR, Maria de Fatima Felix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 1995, p. 53.

<sup>41</sup> Cf. ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 225.

<sup>42</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf> Último acesso em 24/01/2016.

<sup>43</sup> “[...] em 1982, numa espécie de reedição dos Congressos Brasileiros de Municípios, aconteceu o I Encontro Nacional de Municípios promovido pelo Centro Brasil Democrático (CEBRADE). Da sucessão desses encontros surgiu a Frente Municipalista Nacional, que interveio na Assembleia Constituinte para afirmar a autonomia municipal, defendendo a reforma tributária e o fortalecimento dos executivos e legislativos locais” Cf. ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005, p. 229.

unidades políticas soberanas e transferir atribuições e responsabilidades”<sup>44</sup>.

Prevalecendo a tese municipalista durante os debates promovidos na Assembleia Constituinte, o Município foi incluído no rol de entes federados, no texto final da Constituição Federal de 1988. Os Municípios ficaram incumbidos de promover políticas sociais, para toda a população situada dentro do seu espaço territorial. O Brasil se tornou uma das poucas federações de caráter tridimensional, diferenciando-se do dualismo que sempre foi característico do federalismo norte-americano e alemão<sup>45</sup>. Conforme se verificará ainda neste capítulo – com os correspondentes apontamentos teóricos e apreciações críticas –, delineou-se um complexo desenho de competências dos entes federados, sendo por vezes privativas, comuns ou concorrentes, devendo a União, os Estados e Municípios atuar de maneira colaborativa, em regime de cooperação federativa<sup>46</sup>.

Por fim, salienta-se que, durante a década de 1990, o debate em torno das diretrizes e bases da educação nacional foi retomado, oportunidade em que se intentou instituir um marco jurídico para a criação de um sistema nacional de educação. O Projeto de Lei originário da LDB então em vigor chegou a prever um título denominado “Do Sistema Nacional de Educação”, mas o mesmo sofreu significativas mudanças no decorrer do processo legislativo, passando a ser denominado “Da Organização da Educação Nacional”. Com isso, deixou de estabelecer parâmetros para a articulação da educação nacional, o que se pretendia fazer por meio da centralidade do papel normativo e deliberativo do Conselho Nacional de Educação<sup>47</sup>. A respeito disso, Gilberto Bercovici e José Francisco Siqueira Neto destacam que:

---

<sup>44</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf> Último acesso em 24/01/2016.

<sup>45</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 46.

<sup>46</sup> Vide item 2.2 desta dissertação, que abordará o problema do regime de cooperação federativa.

<sup>47</sup> SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010, p. 776.

Particularmente no Brasil, com a redemocratização da década de 1980, abriram-se novas perspectivas para o nosso Federalismo. Apesar de sua origem e fundamento oligárquicos, com a Constituição de 1988, existiu a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais

[...]

A análise à luz da Constituição de 1988, portanto, revela que o grande objetivo do Federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional<sup>48</sup>.

Veja-se que um cuidadoso estudo sobre as políticas educacionais, que remonte à época do Império, passando por todas as fases da República, chegando até os dias atuais, pode revelar nuances dessa realidade, em maior ou menor grau, a depender dos diversos fatores que cada momento histórico ensejou.

Nesse diapasão, discursos como o da descentralização – como justificativa de uma maior racionalização ou eficiência da atuação estatal – não podem ser adotados, na estrutura federativa prevista na Constituição Federal de 1988, sem maiores cautelas. O debate, portanto, não deve ser entre descentralização e centralização, mas sobre qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar, para que se evite o desequilíbrio das condições sociais da vida regionalmente.

O federalismo brasileiro, como sistematizado pela CF/88, impõe que os problemas regionais não sejam tratados separadamente do contexto nacional. Isso não significa desconhecer a especificidade regional, mas sim que esta especificidade regional deve ser entendida em sua inserção no todo nacional<sup>49</sup>.

Não obstante essas ponderações, doravante vai-se procurar encontrar soluções de natureza jurídico-institucional, que possam vir a contribuir para a resolução do problema político em questão, priorizando-se o estudo sobre a descentralização educacional, sem perder de vista que os problemas regionais não devem ser tratados separadamente do contexto nacional, conforme os parâmetros que se consolidaram a partir da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>48</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O debate sobre a repartição de competências federativas no Brasil. In: BERCOVICI, Gilberto (Coord.). Projeto pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa. Mackenzie/PNUD/SAL-MJ, p. 29.

Cf. BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O debate sobre a repartição de competências federativas no Brasil. In: BERCOVICI, Gilberto (Coord.). Projeto pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa. Mackenzie/PNUD/SAL-MJ, p. 29.

Portanto, diante da atual ordem constitucional é que o problema educacional em foco será debatido.

## 1.2. O PROBLEMA DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NO PÓS-1988 E A EXPECTATIVA DE SUA SUPERAÇÃO PELA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, a estrutura do Estado brasileiro foi remodelada, passando a ser delineada, segundo Maria Hermínia Almeida, pelos parâmetros de uma Federação descentralizada. Os temas de interesse local foram assumidos pelos governos municipais, em obediência à definição de competências e atribuições previstas no texto constitucional, acarretando a consequente descentralização político-administrativa<sup>50</sup> de diversas incumbências políticas, voltadas para necessidades da população local, como foi o caso da saúde e da educação. Pela primeira vez na história nacional, os Municípios adquiriram a condição de entes federados, ficando incumbidos de promover políticas sociais para toda a população situada dentro do seu espaço territorial<sup>51</sup>.

Celina Souza sustenta que, diante dessa realidade, os Municípios assumiram um papel político estratégico, principalmente na definição de agendas, implementação e concretização de políticas públicas locais. Pelo modelo federativo que passou a vigorar, ficou estabelecido que cada Município deveria reger-se pelas suas próprias leis orgânicas, conforme definido pelos seus poderes

---

<sup>50</sup> “A Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada. Uma das dimensões importantes desse processo foi a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social. Eis por que os estudos sobre mudanças nessa área de atuação governamental tiveram de se haver necessariamente com o tema da descentralização”. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências*. BIB, São Paulo, n° 51, I o semestre de 2001, p. 25.

<sup>51</sup> Os Municípios, uma vez incluídos ao rol de entes federados, receberam poderes de auto-organização. De acordo com o artigo 29, da Constituição Federal de 1988, os Municípios ficaram com o encargo de elaborar sua própria Lei Orgânica, diferentemente do que ocorria anteriormente, uma vez que os Municípios eram criados e organizados pelos Estados. Nesse sentido: BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 730.



legislativos respectivos<sup>52</sup>. Assim, desde a Constituição Federal de 1988, os Municípios precisaram instituir políticas educacionais, tendo que investir na infraestrutura de unidades escolares, construir planos de carreira para professores e profissionais da educação, criar uma matriz curricular, entre outros desafios.

Souza ressalta que a ação dos Municípios se tornou imprescindível para a promoção do ensino fundamental, sobretudo diante das regras e dos recursos advindos do Governo Federal a partir da década de 1990, uma vez que ficou a cargo deles assegurar determinados padrões mínimos de atendimento do serviço público. Os Municípios tiveram, então, uma importante participação no processo de universalização do acesso à educação, uma vez que precisaram oferecer um serviço quantitativamente tão extenso quanto o de sua população<sup>53</sup>.

Para Souza, em virtude da municipalização da educação, houve uma profunda mudança na relação intergovernamental existente entre os Municípios e a União. A necessidade de se dar amplitude de acesso aos serviços educacionais implicou a consequente procura dos Municípios pela obtenção de recursos federais, intensificando as relações institucionais com a União. Desta feita, o desenvolvimento de relações intermunicipais se acentuou significativamente, sobretudo no caso daqueles Municípios que tinham pequena capacidade de arrecadação, e que, pelas suas necessidades, acabaram desenvolvendo vínculos com os demais entes da Federação<sup>54</sup>.

O atual sistema federativo, sendo propugnado em resposta ao derrocado regime ditatorial - centralizador e unionista -, desencadeou uma complexa relação entre os Municípios, Estados e União, cujas funções compartilhadas precisaram

---

<sup>52</sup> SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, jun. 2005. p.116.

<sup>53</sup> SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, jun. 2005. p.116.

<sup>54</sup> "Diferentemente do que ocorre nos Estados e nos grandes Municípios, as relações intermunicipais vêm ocorrendo de maneira cada vez mais crescente, por meio da constituição de inúmeros consórcios, principalmente nas áreas de saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico". SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, jun. 2005. p.116.

atuar em complementação recíproca<sup>55</sup>. Conforme ressalta Fernando Luiz Abrucio, esse federalismo compartilhado somente pôde se sustentar ao longo do tempo mediante o cultivo de uma permanente relação de equilíbrio entre a “autonomia dos pactuantes e sua interdependência”<sup>56</sup>. Nesse sentido:

[...] além da garantia da autoridade nacional sem retirar a autonomia local e da necessidade de *checks and balances* entre os níveis de governo, um novo aspecto torna mais complexo o funcionamento das federações. É que o desenvolvimento recente dos Estados modernos levou ao crescimento do papel dos governos centrais, especialmente no que se refere à expansão das políticas sociais. No caso dos sistemas federais, em que vigora uma soberania compartilhada, constituiu-se um processo negociado e extenso de *shared decision making*<sup>57</sup>, ou seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. A interdependência enfrenta aqui o problema da *coordenação das ações de níveis de governo autônomos*, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea<sup>57</sup>.

Esse relacionamento entre Municípios, Estados e União se deu diante dos moldes das competências legislativas concorrentes e comuns. Para Almeida, conquanto houvesse um amplo debate sobre as possibilidades de superposição de competências e atribuições (o que até provocou disputas entre os entes federados), a tônica do federalismo cooperativo em vigor, definida pelo quadro de competências comuns e concorrentes, foi, marcadamente, a da descentralização político-administrativa<sup>58</sup>. Nesse sentido:

---

<sup>55</sup> “Dois fenômenos destacam-se nesse novo federalismo brasileiro, desenhado na década de 1980 e com reflexos ao longo dos anos 1990. Primeiro, o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista” ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) (Último acesso em 20/06/2016).

<sup>56</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) (Último acesso em 20/06/2016).

<sup>57</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) Último acesso em 20/06/2016.

<sup>58</sup> “A existência de competências legislativas concorrentes e de competências comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo. Nas federações contemporâneas, a tendência à participação das diferentes esferas de governo nas distintas atividades públicas é universal [...].

De fato, no terreno das políticas sociais, a Constituição de 1988 apontou na direção de uma modalidade de federalismo cooperativo, um sistema caracterizado pela existência de funções compartilhadas pelas diferentes esferas de governo [...]. O sistema havia de ser também marcadamente descentralizado, por oposição à lei e à prática vigentes sob o autoritarismo burocrático<sup>59</sup>.

O que faltou foram mecanismos capazes de promover efetiva articulação e coordenação entre os entes federados. Para Abrucio, no campo da educação, o papel articulador do Governo Federal ficou muito prejudicado, notadamente em face da imprecisa redação constitucional acerca da distribuição de competências e atribuições dos entes federados. Diferentemente do que ocorreu no âmbito da saúde - em que a atuação da União sempre foi muito intensa -, na educação, principalmente no ensino fundamental, a implementação de uma cooperação federativa se revelou, na prática, bastante limitada, mesmo diante do imperativo constitucional que obrigava o Governo Federal a promover a universalização e a equidade do ensino público, bem como de financiar e fornecer assistência técnica aos Estados e Municípios<sup>60</sup>.

Segundo Binho Marques, é complexo o desenho constitucional de repartição de competências em vigor, no tocante à matéria educacional<sup>61</sup>. A garantia do direito à educação, por vezes, ficou a cargo de cada ente federado,

---

Ela, ademais, permite uma flexibilidade na distribuição de responsabilidades muito adequada às circunstâncias de um país onde as capacidades financeira e administrativa das unidades subnacionais – especialmente dos Municípios – são tão notoriamente desiguais” ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências*. BIB, São Paulo, n° 51, I o semestre de 2001, p. 27.

<sup>59</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências*. BIB, São Paulo, n° 51, I o semestre de 2001, p. 27.

<sup>60</sup> “Em comparação com a saúde, em que o papel do governo federal sempre foi muito forte, a ação da União na educação foi prejudicada pela forma confusa e movediça de distribuição de responsabilidades e competências. Nessa “torre de Babel”, a União cumpria as tarefas mais variadas, em todos os níveis educacionais, mas não conseguia direcionar a contento seus esforços para o Ensino Fundamental. Desse modo, seu comprometimento era mais voluntarista ou discricionário do que fruto de um plano de cooperação federativa na área educacional. [...]O Fundef conseguiu reorganizar com sucesso a ação federal. Os resultados do Fundef revelam o crescimento tanto do número de alunos matriculados como da municipalização do Ensino Fundamental, tarefas que não avançavam satisfatoriamente no período anterior”. (ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) (Último acesso em 20/06/2016).

<sup>61</sup> MARQUES, Binho *et al.* *O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos*. [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques\\_nogueira\\_lambertucci\\_grossi.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf) (Último acesso em 20/06/2016)

pelos parâmetros de competência definidos como concorrente e comum – e, inclusive, privativa. Em decorrência disso, em alguns casos, União, Estados e Municípios encontraram muitas dificuldades para desenvolver aproximações que viabilizassem a realização de tarefas conjuntas<sup>62</sup>, inclusive para formular, executar, avaliar, fiscalizar e controlar políticas públicas educacionais<sup>63</sup>.

Abrucio aponta alguns desafios que os Municípios precisaram enfrentar, especialmente no que tange ao regime de colaboração, previsto no art. 23 da Constituição. Nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, as definições constitucionais sobre a educação não foram cumpridas a contento, configurando-se um cenário lento e de desigual distribuição de matrículas, principalmente no ensino fundamental. Isso se deu em razão da carência de ações articuladoras entre os entes federados, assim como da má distribuição de recursos<sup>64</sup>. Conforme salientou João Batista Oliveira:

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de 'regime de colaboração'. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração<sup>65</sup>.

Para Abrucio, Almeida e Dourado, logo após a Assembleia Constituinte, a União direcionou poucos investimentos ao Ensino Fundamental, sob a alegação de que tinha que cumprir diversas tarefas, nos variados níveis educacionais. Não havendo um plano claro e definido de cooperação federativa, o comprometimento da União se limitou a um mero voluntarismo discricionário, apesar do imperativo

---

<sup>62</sup> Cf. DOURADO, Luiz Fernandes. *Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> (Último acesso em 20/06/2016).

<sup>63</sup> DUARTE, Clarice Seixas. *O ciclo das políticas públicas*. SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia Tuma (Orgs.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>64</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 61.

<sup>65</sup> Cf. ARAÚJO E OLIVEIRA, J. B. Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 21, jan./mar. 1998, *apud* ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 62.

constitucional que lhe atribuía o dever de promoção prioritária de universalização e equidade do ensino público<sup>66</sup>.

Para lidar com esse problema, a partir da década de 1990, foram criados diversos programas pelo Governo Federal, no intuito de estabelecer referenciais nacionais para conter as desigualdades sociais e educacionais. Diferentemente do que ocorreu na ditadura militar – momento marcado pelo clientelismo e a tecnocracia, ficando a distribuição de recursos fortemente atrelada à sujeição política e técnica dos Estados ao Governo Federal -, procurou-se dar maior transparência às ações realizadas, levando-se em consideração a diversidade existente entre os entes da Federação.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram criados parâmetros para que os recursos fossem distribuídos conforme as necessidades dos governos subnacionais. O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criado pela Emenda Constitucional n. 14/1996, foi a mais importante política nacionalizante das gestões de FHC, visando à promoção da igualdade do atendimento escolar, mediante a definição de critérios avaliativos para a repartição de recursos.

Com efeito, entre as novidades apresentadas pelo FUNDEF, três se destacaram. Em primeiro lugar, criou-se um fundo, que seria redistribuído de acordo com a quantidade de matrículas efetuada, para que os Municípios fossem incentivados a ter maior comprometimento com o ensino fundamental. Como consequência disso, o número de matrículas aumentou significativamente<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Cf. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências*. BIB, São Paulo, n° 51, I o semestre de 2001, p. 27; ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) Último acesso em 20/06/2016; DOURADO, Luiz Fernandes. *Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> (Último acesso em 20/06/2016).

<sup>67</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005,

Em segundo lugar, ficou definido que uma porção dos investimentos seria direcionada à capacitação e salário de professores, o que, segundo Abrucio, contribuiu para o combate às desigualdades existentes entre os entes da Federação. Ademais, em terceiro lugar, determinou-se que a União deveria auxiliar os Estados que não alcançassem uma determinada quantia de financiamento, tomando-se como referência a relação *aluno/ano*<sup>68</sup>. Dessa feita:

Os dados mostram que o FUNDEF cumpriu o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar. Houve aumento dos recursos para os Municípios em todos os 26 Estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, mas também na 5ª a 8ª séries. Ademais, a lógica do ‘dinheiro segue a matrícula’ obrigou a uma maior responsabilização dos entes<sup>69</sup>.

Para Clarice Seixas Duarte, se é verdade que o modelo adotado pelo FUNDEF contribuiu para a universalização do ensino fundamental, também é verdade que essa expansão atingiu apenas aqueles que estavam na chamada idade esperada (na época, dos 7 aos 14 anos). Segundo a autora, num país com altas taxas de distorção idade-série, fruto de índices elevados de evasão e repetência<sup>70</sup>, seria muito importante, para não agravar ainda mais o quadro de exclusão social, priorizar o acesso ao ensino fundamental também àqueles que não tiveram acesso a essa etapa de ensino na época própria, investindo no financiamento da modalidade “educação de jovens e adultos” (antiga suplência):

No caso da educação, a Emenda Constitucional n. 14/96, ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), cristalizou um aspecto importante da política de ensino fundamental brasileira, estabelecendo critérios e prioridades de ação e financiamento, focados no atendimento ao ensino fundamental obrigatório e gratuito (então de 7 a 14 anos),

---

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) Último acesso em 20/06/2016.

<sup>68</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 63.

<sup>69</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 63.

<sup>70</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 707, out. 2007.

excluindo a educação infantil (subdividida em creche e pré-escola), o ensino médio e a educação de jovens e adultos (modalidade de ensino voltada àqueles que não cursaram o ensino fundamental e médio na chamada “idade esperada”)<sup>71</sup>.

Diversas críticas foram feitas em relação ao FUNDEF. Entre elas, pode-se citar o fato de a norma instituidora dessa política não ter previsto novos aportes de recursos para a educação, além daqueles já previstos na Constituição Federal de 1988. Também se criticou o programa porque a equidade buscada teve limitação na etapa do ensino fundamental, deixando uma lacuna significativa em relação ao ensino infantil, médio e superior. E mais: o parâmetro de distribuição de recursos atrelado à matrícula de ensino fundamental permitiu distorções, tais como a desconsideração dos alunos matriculados no âmbito da educação de jovens e adultos, e, ainda, falhas no controle sobre a evasão escolar<sup>72</sup>.

No governo Lula, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), pela Emenda Constitucional n. 53/2006, com vigência prevista de 2007 a 2020, objetivando-se universalizar a educação infantil e o ensino médio. Como resposta às críticas feitas ao FUNDEF, por não envolver os governos no processo de sua formulação, durante a criação do FUNDEB foi aberto espaço de participação para os chefes dos executivos, a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), o CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e os fóruns federativos de educação<sup>73</sup>.

Apesar das críticas, foram obtidos avanços com o FUNDEF, depois aperfeiçoados, com o FUNDEB, mas algumas lacunas institucionais permaneceram obstando a consolidação de políticas de cooperação e coordenação da educação nacional. Se esses programas tiveram importante

---

<sup>71</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 707, out. 2007.

<sup>72</sup> Cf. OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora da pauta. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/Vertentes/Rosimar%20e%20Beatriz.pdf> Último acesso em: 20/06/2016.

<sup>73</sup> “O fato é que a ação coordenadora da União pela via do Fundef, mesmo que vista como uma ação centralizadora que ouviu pouco os governos subnacionais, gerou maior consciência intergovernamental” ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 64.

participação na universalização do acesso à escolarização - cumprindo, nalguma medida, o ditame constitucional que assegura a todos o direito a educação, ao direcionar investimentos aos governos que assumiam a responsabilidade pelo cumprimento dos acordos firmados no plano interinstitucional -, encontraram seu limite na impossibilidade de promover mudanças estruturais e prospectivas no regime colaborativo brasileiro<sup>74</sup>.

Até então, pelas referidas políticas, labutou-se pela melhor distribuição de recursos, a fim de proporcionar a expansão das redes de ensino. Contudo, não se promoveu a institucionalização de instâncias responsáveis pela cooperação e coordenação entre os entes federados, ficando os governos locais com a incumbência de promover os avanços esperados. Os progressos obtidos dependeram basicamente da força de cada ente, haja vista que não foram criadas instâncias capazes de coordenar os processos decisórios e avaliar a eficiência e efetividade das ações políticas<sup>75</sup>.

Diferentemente do que ocorreu com a saúde, os avanços que existiram na educação se deram, substancialmente, em virtude da maior ou menor capacidade gerencial e técnica dos governos subnacionais. Conquanto o FUNDEF e o FUNDEB atenham suscitado, topicamente, melhoras na coordenação federativa, para Abrucio não se pode dizer que tais políticas alicerçaram um regime de colaboração institucionalizado<sup>76</sup>.

Em relação aos avanços da educação, se comparados ao da saúde, é oportuno dar destaque à pesquisa realizada por Marta Arretche<sup>77</sup>. Foi apontado que, nos municípios brasileiros, ao longo da década de 2000, a saúde básica

---

<sup>74</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 64.

<sup>75</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 64.

<sup>76</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas: o caso brasileiro*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010, p. 65.

<sup>77</sup> Cf. ARRETICHE, Marta (Coord.). *Desigualdades em saúde e educação no Brasil*. Universidade de São Paulo. CEM, 2013. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1160> Último acesso em 15.09.2016; Ainda: ARRETICHE, Marta. *Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2015.



tornou-se menos desigual que a educação. A conclusão da pesquisa elucidou que os municípios que tiveram maior porcentagem de pobres foram também aqueles cujas redes de ensino obtiveram os piores desempenhos, relacionando referidos resultados aos distintos modelos de universalização da educação (voltado para a municipalização do ensino) e da saúde (cristalizado no sistema único de saúde, de caráter mais centralizado).

Daí o crescente apontamento para a criação de um sistema nacional de educação, principalmente nos últimos anos<sup>78</sup>. De acordo com Saviani, embora hoje existam controvérsias acerca de quais parâmetros devam definir os marcos jurídicos do SNE, a literatura especializada no tema em questão converge acerca do fato de que a sua institucionalização se faz imprescindível para a promoção de um regime de colaboração e cooperação federativa, com vistas a avançar na redução das desigualdades educacionais no país<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010.

<sup>79</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010.

## 2. FEDERALISMO EDUCACIONAL E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A federação pode ser compreendida como a forma de Estado pela qual o poder é dividido sob o crivo territorial, tendo por base jurídica a Constituição<sup>80</sup>. O Estado Federal é, então, caracterizado pela forma de distribuição das competências ou atribuições dos membros que compõem a Federação<sup>81</sup>. Na forma federativa de Estado há descentralização política e administrativa, de modo que se garante autonomia aos entes federados, sendo a soberania indivisível, atribuída ao Estado Federal<sup>82</sup>.

De forma diferente ocorre com os Estados unitários e as chamadas confederações. Quando a estrutura é unitária, há centralização política, podendo ou não haver centralização administrativa. Já no caso da confederação, não só há descentralização política, como também as unidades federativas podem se valer de previsão legal, contida no bojo de um tratado, para se separar<sup>83</sup>. A esse respeito, eis o pensamento de Proudhon:

A solução está no contrato federativo, na descentralização e no restabelecimento da autonomia das províncias e Municípios. É um contrato político no qual o indivíduo associado deve receber do Estado “tanto quanto a ele sacrifica” e conservar toda a sua liberdade, soberania e iniciativa, menos naquilo que diz respeito ao objeto especial para o qual se celebra o contrato. [...] Caberá

---

<sup>80</sup> Para Proudhon, Federação é “dizer, pacto, contrato, tratado, convenção, aliança, etc. É um convênio pelo qual um ou vários chefes de família, um ou mais Municípios, um ou muitos grupos de Municípios ou Estados, se obrigam recíproca e igualmente uns para com os outros, com o fim de alcançar um ou muitos objetivos particulares que desde então pesam sobre os delegados da federação, de maneira especial e exclusiva [...] O que constitui a essência e o caráter do contrato federativo é que, neste sistema, os contratantes – chefes de família, Municípios, cantões, províncias ou Estados – não somente se obrigam sinalagmática e comutativamente, uns para com os outros, senão que também se reservam, individualmente, ao celebrar o pacto, mais direitos, mais liberdade, mais autoridade, mais propriedade do que cedem” PROUDHON, Pierre-joseph. *El princípio federativo*. Madrid: Aguilar, 1971, p. 64.

<sup>81</sup> Cf. BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 281.

<sup>82</sup> “A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado. Baseando-se a união numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque só regula os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua denúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição. Na federação não existe direito de secessão. Uma vez efetivada a adesão de um Estado este não pode mais se retirar por meios legais. Em algumas Constituições é expressa tal proibição, mas ainda que não o seja ela é implícita” DALLARI, Dalmo De Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 254.

<sup>83</sup> Cf. DORIA, Sampaio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Max Limonad, 1962, p. 475 e ss.

ao Estado restringir ao máximo suas iniciativas: “Verificada a criação, feita a instalação ou a inauguração, o Estado se retira, deixando às autoridades locais e aos cidadãos a execução dos novos serviços. [...] O federalismo realça a conservação e o desenvolvimento das liberdades individuais e de associação... Quem diz liberdade, quem diz república, quem diz socialismo diz, para Proudhon, federação<sup>84</sup>.

Foi adotado no Brasil o modelo federal de Estado, o qual se delineou por paradigmas de descentralização federativa. Na Constituição Federal de 1988 ficou previsto que a soberania é fundamento do Estado brasileiro e que, não obstante isso, os entes federados são autônomos entre si<sup>85</sup>. Procurou-se, pois, com a redação do texto constitucional, instituir-se um federalismo de equilíbrio<sup>86</sup>, capaz de equalizar fatores tais como a autonomia dos entes federados com sua competência para legislar e atuar, de modo a constituir, assim, um efetivo regime de cooperação federativa<sup>87</sup>.

O Estado Federal brasileiro, para Celso Bastos, confere autonomia aos entes federados, isto é, a autodeterminação decorrente da demarcação de competências definidas juridicamente. Além disso, pelo modelo federativo em voga, aplica-se o chamado princípio da subsidiariedade, segundo o qual “*nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior [...] em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União*”<sup>88</sup>. Por sua vez, Maria Garcia sustenta que, em razão disso, o Município, recepcionado

---

<sup>84</sup> MOTTA, Fernando Prestes. *Proudhon*. São Paulo: Ática, 1986, p. 26.

<sup>85</sup> “Só o Estado Federal tem soberania. No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada” DALLARI, Dalmo De Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 255.

<sup>86</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) Último acesso em 20/06/2016; HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 314.

<sup>87</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) Último acesso em 20/06/2016

<sup>88</sup> BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 285.

pela Constituição Federal de 1988 como ente federado, assumiu importante papel no âmbito da democracia local<sup>89</sup>.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci e Marisa Alves Vilarino, pela complexidade do modelo federal do Estado brasileiro, que incluiu a figura do Município no rol dos entes federados, tornou-se muito desafiador efetivar as liberdades e os direitos previstos na Constituição Federal de 1988<sup>90</sup>. Além dos intrínsecos problemas de desbalanceamento do previsto modelo federativo, que acarretou a superposição de determinadas entidades sobre outras<sup>91</sup>, houve também uma generalizada omissão dos entes federados sobre atribuições que lhes eram comuns, esvaziando as expectativas de cooperação federativa, firmadas na Assembleia Constituinte<sup>92</sup>. Ademais, nesse sentido, para Maria Hermínia Tavares de Almeida:

Uma das idéias mais aceitas pelos políticos, acadêmicos e jornalistas é a de que, o modelo federativo brasileiro se caracteriza por uma injustificada e indesejável superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo, no âmbito das políticas sociais. O resultado seria a prestação descoordenada do mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma instância governamental, ou um “jogo de empurra” que prejudicaria ou impediria o provimento de certos bens ou serviços. Em consequência, caberia definir com clareza -- de preferência, em lei -- as competências e responsabilidades que cabem, respectivamente, aos governos federal, estadual e municipal em cada área de atuação social do poder público. A dificuldade de fazê-lo comprovaria que o federalismo brasileiro é uma obra de arquitetura política tosca e inacabada.<sup>93</sup>

Tais fatores somaram-se ao fato de ser muito diversa a condição econômica dos entes federados – de tal sorte que, em alguns casos, era ínfimo o

<sup>89</sup> GARCIA, Maria. *Federalismo e autonomia dos entes federados em relação ao direito à educação*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 187.

<sup>90</sup> *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 121.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 250.

<sup>92</sup> (BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 121).

<sup>93</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf> Último acesso em 24/01/2016.

aporte de recursos a alguns deles, sobretudo a determinados Municípios -, precisando ser levados em consideração para o aperfeiçoamento do desenho federativo brasileiro em vigor<sup>94</sup>. Para tanto, segundo Bucci e Villarino, tornou-se importante o trabalho de fixação de atribuições mais claras aos entes federados, que evitassem a omissão sobre as matérias que lhes eram comuns, assim como a sobreposição entre entes, como se percebeu logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>95</sup>.

Fez-se necessária uma revisitação dos fundamentos essenciais da teoria constitucional que tratava do problema das competências legislativas e materiais<sup>96</sup>. A competência, espinha dorsal do federalismo brasileiro<sup>97</sup>, precisou ser estudada a partir de diferentes paradigmas de compreensão, capazes de abrir caminhos para a ressignificação dos parâmetros de atribuição das atividades legislativas e materiais dos entes federados. Com efeito, o problema hermenêutico essencial se revelou não apenas adstrito ao campo da interpretação textual, senão que, preponderantemente, ao plano prático-político, haja vista que, com o passar dos anos, verificou-se que o comportamento dos entes federados guardava mais relação com disputas políticas que propriamente com os desdobramentos lógico-formais da redação constitucional.

---

<sup>94</sup> “Considerados, todavia, a realidade socioeconômica brasileira e as efetivas condições dos Municípios, o modelo artificial de federação adotado tem sido um fator a mais a dificultar o desenvolvimento da Educação em âmbito nacional. É certo que há Municípios e Estados em tese preparados para a prestação do serviço público educacional que lhes é incumbido, mas há outros, como é sabido, sem as condições adequadas, o que os faz dependentes das políticas públicas da União” BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 121.

<sup>95</sup> (BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 121).

<sup>96</sup> “A competência atribuída pela Constituição Federal aos entes federados distingue-se, de modo geral, em legislativa, correspondente ao poder de conformar o direito, pela edição das leis, e material, relativa à execução desse direito, por meio das atribuições administrativas” BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, ABMP, Todos pela Educação, p. 123.

<sup>97</sup> “A importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal. A organização federal provém da repartição de competências, pois a repartição vai desencadear as regras de configuração da União e dos Estados, indicando a área de atuação constitucional de cada um HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 314.

Veja-se que, para Celso Bastos, “a realidade não confirma a significação dada à Federação pela Constituição. É muito provável, mesmo, que, nenhum princípio tenha sido tão fortemente degradado quanto o federativo”<sup>98</sup>. Sua indagação vai mais adiante, chegando até mesmo a questionar se o federalismo poderia ser realmente implementado em países como o Brasil, cuja história é significativamente diferente da estadunidense. No mesmo sentido, para Maria Hermínia Tavares de Almeida:

Há mais de uma década, o país vive um processo de construção das instituições de um federalismo cooperativo e descentralizado, que supõe competências compartilhadas, e um processo permanente de negociação dos termos da cooperação. As vicissitudes desse empreendimento não se explicam pelo modelo escolhido, mas pelas circunstâncias políticas e econômicas que afetaram o seu desenrolar.<sup>99</sup>

Segundo Bucci e Vilarino, o problema da consolidação de um federalismo cooperativo no Brasil não pôde se resolver enquanto o governo federal não estabeleceu mecanismos de cooperação que incentivassem os entes federados a realizarem tarefas determinadas, preenchendo os vazios que haviam ficado ante a indefinição dos papéis de cada ente, concretamente<sup>100</sup>. A capacidade de construção de tais mecanismos variou conforme cada programa e área, fazendo com que a descentralização e a cooperação federativa fossem bem sucedidas em certos âmbitos e menos em outros<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 281.

<sup>99</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf> Último acesso em 24/01/2016.

<sup>100</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, ABMP, Todos pela Educação, p. 123.

<sup>101</sup> “A experiência feita até agora parece indicar que o andamento dessa dupla construção de mecanismos de cooperação e de descentralização de responsabilidades depende muito das iniciativas do governo federal e de sua capacidade de dar incentivos adequados aos governos subnacionais. Neste sentido, as vicissitudes desse processo não resultam de falhas do modelo cooperativo consagrado pela Constituição de 1988, mas das circunstâncias econômicas e das limitações políticas que dificultaram a definição pelo centro de instrumentos de cooperação e de incentivos à descentralização”. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf> Último acesso em 24/01/2016.

Diante desse cenário, em que diversos fatores foram considerados para a compreensão da realidade que constitui o federalismo brasileiro, entre eles as vicissitudes decorrentes de problemas na redação constitucional que definiu a repartição de competências entre os entes federados, bem como os fatores políticos e econômicos que suscitaram lacunas na realização de atribuições dos entes, vai-se investigar como, atualmente, o federalismo educacional brasileiro encontra-se constituído, do ponto de vista jurídico-institucional. Para tanto, far-se-á um estudo sobre como o regime de competências, em matéria educacional, está definido na Constituição Federal de 1988, para, então, se perscrutar os embates políticos que se mostraram como desafiadores à organização de um Sistema Nacional de Educação.

## 2.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA EDUCACIONAL

De acordo com Celso Bastos, a Federação tem como implicação a repartição de competências entre o órgão central de poder, isto é, a União, e os demais entes federados<sup>102</sup>. Para ele, existe muita rigidez na fixação das competências, uma vez que advém do texto da Constituição Federal de 1988, podendo sofrer alterações apenas pela via da emenda constitucional<sup>103</sup>. Ainda, para Raul Machado Horta, a repartição de competências:

[...] é exigência da estrutura federal de Estado, para assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal. A forma federal de Estado corresponde ao Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal  
[...] A relação entre Constituição Federal e repartição de competências é uma relação causal, de modo que, havendo Constituição Federal, haverá, necessariamente, a repartição de

---

<sup>102</sup> “Em termos gerais, contudo, observando-se a distribuição de competências e rendas estabelecida na Constituição, constata-se a tendência à extremada centralização do poder na figura da União, permanecendo os demais entes federados mais ou menos dependentes, em muitos aspectos, dessa tendência brasileira” GARCIA, Maria. *Federalismo e autonomia dos entes federados em relação ao direito à educação*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 182.

<sup>103</sup> BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 282.

competências dentro do próprio documento de fundação jurídica do Estado Federal. Por isso, a repartição de competências é tema central da organização federal<sup>104</sup>.

Pelo artigo 18 da Constituição, o Poder ficou dividido através do critério espacial, instituindo-se as competências e atribuições à União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>105</sup>. De acordo com Horta, o texto constitucional distanciou-se da concepção *clássica* – em que os poderes eram atribuídos à União, com poderes reservados aos Estados -, criando possibilidades para os entes federados gozarem de efetiva autonomia, uma vez que passaram a ter domínio sobre suas próprias matérias<sup>106</sup>. Ademais, para Bastos, o princípio federativo constitui-se como pilar do modelo federativo brasileiro, de tal sorte que recebeu o invólucro de inalterabilidade, nos termos do artigo 60, I, do texto constitucional<sup>107</sup>.

Na Constituição Federal de 1988, a repartição de competências abrangeu, entre outras, a competência geral da União (artigo 21), dando significativa amplitude aos poderes federais-nacionais do Governo Federal. Tratam-se de poderes soberanos os que são concedidos à União no artigo 21 (I a IV, VI e VII), bem como poderes de defesa do Estado e da Estrutura Federal (V), administração e fiscalização econômico-financeira (VII), planejamento e desenvolvimento (IX, XVIII, XIX, XX), comunicação, telecomunicação e transportes (X, XI, XII, XXI), polícia e segurança federais (XIV, XXII), organização (XIII, XV, XIV), exploração de serviços nucleares (XXIII), anistiar (VXII) e regular (XXV)<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, p. 249, 1991.

<sup>105</sup> De acordo com Maria Garcia, nesse aspecto, o modelo federativo brasileiro se distancia daquele implementado nos Estados Unidos da América (que contém o governo central, os Estados Federados e *condados*). Cf. GARCIA, Maria. *Federalismo e autonomia dos entes federados em relação ao direito à educação*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 188.

<sup>106</sup> HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, p. 249, 1991.

<sup>107</sup> BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 282.

<sup>108</sup> “É amplíssima a competência da União, particularmente nos vinte e cinco incisos do art. 21, demonstrando este longo desdobramento a múltipla dimensão dos poderes federais-nacionais do Governo Federal e a diversidade da matéria que depende do impulso e da atividade da Federação, titular do ordenamento central” HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências*



Por sua vez, o artigo 22 instituiu, de maneira extensa, as competências legislativas privativas da União, que têm correspondência com as competências gerais<sup>109</sup>. Pelo agir *legiferante* da União, enquanto ente do sistema federativo, as competências privativas viabilizam a concreção dos poderes que, através das competências gerais, são atribuídos ao Estado soberano<sup>110</sup>.

A definição de normas gerais pela União é de grande relevância, mas também de enormes dificuldades práticas. Essa dificuldade é agravada, em grande parte, em razão da dupla função do Congresso Nacional: ora de Legislativo Nacional (isto é, de toda a Nação), quando edita normas gerais de alcance nacional, ora de Legislativo Federal (a União como ente da federação), quando emite leis federais ordinárias. Na concretização da norma, então, não se pode perder de vista o poder conferido a cada ente da federação para legislar. Se a competência para editar normas específicas foi atribuída pela Lei Maior aos Estados e Distrito Federal, ao sair da generalidade, editando normas de conteúdos mais específicos, nesta matéria educacional, estará a União agindo como ente federado, logo será lei federal e não, nacional<sup>111</sup>.

As competências privativas são delegáveis<sup>112</sup>, diferentemente do que ocorre com as competências exclusivas, de modo a retirar da União o seu monopólio legislativo. Isso significa que o que compete à União, nos termos do artigo 22, pode ser delegado aos Estados, a fim de que legislem sobre determinadas matérias. Conforme previsto no parágrafo único, a delegação

---

na *Constituição Federal de 1988*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, p. 259, 1991.

<sup>109</sup> São competências que versam sobre direito material e processual (I), desapropriação e requisições (II e III), águas e demais recursos (IV), política econômica e social (VI a VIII, XV e XXIII), comunicações e transportes (V, IX, X, XI), jazidas e recursos minerais (XII), nacionalidade e cidadania (XIII), matéria indígena (XIV), organização de sistemas (XVI, XVIII, XIX), organização do Distrito Federal e Territórios (XVII), normas gerais (XX, XXVI), polícias federais (XXII), diretrizes e bases da educação nacional (XXIV), registro público (XXV), atividades nucleares (XXVI) e, por fim, defesa e mobilização (XVIII).

<sup>110</sup> Cf. SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 479.

<sup>111</sup> BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 125.

<sup>112</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 125.

legislativa se realiza mediante lei complementar, a qual deve pormenorizar os assuntos sobre os quais os Estados ficam autorizados para legislar<sup>113</sup>.

O inciso XXIV do artigo 22 prevê a competência privativa da União para legislar sobre a educação nacional. Assim, no exercício de sua competência legislativa privativa da União, foi instituída a Lei n. 9.394/1996, denominada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), que previu um rol de princípios para a educação, bem como definiu um espectro de direitos decorrentes do direito à educação. Ademais, a LDB/96 trouxe em seu bojo um título dedicado à *Organização da Educação Nacional* – vide item 2.3.

No artigo 23 foi fixada a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>114</sup>. No texto constitucional estão condensados preceitos que se dirigem aos entes federados como intenções programáticas. Tratam-se de regras que devem se constituir como objetivo comum de todos os membros da Federação, que poderão atuar em regime de cooperação federativa – conforme se verificará no item 2.2 desta pesquisa.

O parágrafo único do artigo 23 originalmente previu que as normas de cooperação entre os entes federados seriam fixadas por *Lei Complementar*. Uma vez aprovada a Emenda Constitucional n. 59, ficou estabelecido que “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”. Pela nova redação do parágrafo único ficou sinalizado que a regulação cooperação federativa poderá ser realizada conforme as especificidades das matérias previstas no bojo do artigo 23 da Constituição Federal, a exemplo do caso da educação<sup>115</sup>. Acerca da alteração do texto constitucional, Bucci e Vilarino destacam que:

---

<sup>113</sup> HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, p. 249, 1991.

<sup>114</sup> Entre as competências comuns, estão listadas: zelo pela guarda do ordenamento jurídico (I), saúde e assistência (II), bens históricos e documentos (III e IV), cultura e educação (V), meio ambiente (VI e VII), bem-estar social (VIII a X), registro e fiscalização de concessões (XI) e segurança do trânsito (XII).

<sup>115</sup> Cumpre ressaltar que, nesse artigo, em seu inciso XXIV, ficou definida a competência de se legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional”.

Isso tem como consequência a alteração da concepção de uma legislação genérica sobre os instrumentos de cooperação federativa para, em lugar desta, enfrentar-se a demanda de articulação em relação a cada um dos temas ou direitos disciplinados constitucionalmente. O que faz sentido, se considerarmos que os atores de cada um dos assuntos que se considerem o seu amadurecimento institucional, o seu quinhão orçamentário, são historicamente distintos.

Podemos passar a ter, por força da nova disposição constitucional, leis complementares fixando as normas para a cooperação federativa temática. Com isso, abre-se uma nova oportunidade para a propalada uniformização dos princípios gerais na Educação e o direcionamento simétrico das questões fundamentais que envolvem a sua concretização.<sup>116</sup>

Na redação do artigo 24 foram elencadas as competências legislativas concorrentes<sup>117</sup>, cabendo à União criar normas gerais (§1º), que poderão ser complementadas pelos Estados e o Distrito Federal (§2º) – mas não pelos Municípios –, de acordo com suas próprias necessidades e peculiaridades<sup>118</sup>. O texto constitucional previu autonomia à União, Estados e o Distrito federal para legislar. Tal autonomia pode ser compreendida tanto em seu aspecto formal quanto material. A autonomia formal se verifica no tocante à separação de competências, de modo que atribui à União a prerrogativa de criar normas gerais. A autonomia material foi conferida aos Estados e o Distrito Federal, para que passassem a elaborar normas suplementares<sup>119</sup>.

Assim, ficou estabelecido que: em primeiro lugar, limitou-se a competência da União à criação de normas gerais; em segundo lugar, a competência suplementar dos Estados não exclui a competência formal da União; em terceiro lugar, em não havendo lei federal que disponha sobre as matérias previstas nos

---

<sup>116</sup> BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 136.

<sup>117</sup> As competências concorrentes foram definidas no artigo 24 da Constituição Federal para a regulação de matérias de Direito Tributário, Direito Financeiro, Direito Previdenciário, Direito Econômico e Direito Urbanístico (I), bem como para questões atinentes ao orçamento (II), juntas comerciais (III), custas dos serviços forenses (IV), produção e consumo (V), preservação do meio ambiente (VI), proteção do patrimônio histórico e paisagístico (VII), responsabilidade por danos (VIII), educação e cultura (IX), juizado de pequenas causas (X), processo (XI), previdência e saúde (XII), assistência judiciária e defensoria pública (XIII), proteção e integração social de pessoas portadoras de deficiências (XIV), infância e juventude (XV), polícias civis (XVI).

<sup>118</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. ed. 34. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 62.

<sup>119</sup> HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, p. 249, 1991.

incisos do artigo 24, têm os Estados-membros e o Distrito Federal competência legislativa plena sobre tais temas – até o surgimento da lei federal respectiva, que suspenderá a eficácia dos dispositivos estaduais que lhe forem contrários; em quarto lugar, suspende-se a eficácia da lei estadual caso conflite com lei federal.

Consta do inciso IX, do artigo 24, a competência concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal em legislar concorrentemente sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. Assim:

Não obstante a necessidade de coesão do sistema, que se daria com a emissão, pela União, de normas gerais, como determina o art. 24 do texto constitucional, já referido, e de normas específicas pelos demais entes da Federação, no que se refere aos seus respectivos sistemas de ensino, em regime de cooperação, o que se apresenta, concretamente, ainda é uma grande omissão nesta área de atuação pelos entes federados, sem o devido cumprimento dos deveres constitucionais atribuídos, ainda que se possam reconhecer avanços tópicos em alguns Estados e Municípios<sup>120</sup>.

No que tange aos sistemas de ensino, salienta-se que, desde a Constituição de 1934 são previstas disposições acerca dessa matéria. Na Constituição Federal de 1988, dentro do capítulo da Ordem Social, está previsto o tratamento das responsabilidades federativas sobre os sistemas de ensino, notadamente nos artigos 211 e 212.

O modelo federativo que se adotou no Brasil guarda forte relação com a organização dos sistemas de ensino. Daí ser fundamental a real colaboração entre todos os entes da Federação. Conforme prevê o artigo 211, *caput*, da Constituição Federal de 1988, a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

O referido regime de colaboração recebeu tratamento constitucional nos artigos 211 a 214, ao prever a sistematização da distribuição de encargos atinentes à oferta do ensino. Assim, o direito à educação, reconhecido como

---

<sup>120</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 125.

direito fundamental, público subjetivo<sup>121</sup>, se revestiu da normatividade imprescindível à asseguuração da oferta de ensino pelos entes federados. A consecução das atividades dos entes federados, então, de acordo com tais artigos, ficou a cargo de suas estruturas administrativas, quadro de servidores e recursos financeiros, a fim de ofertar o serviço educacional público satisfatório.

No tocante aos recursos para financiar a Educação, salienta-se que o artigo 212 cuidou de determinar os parâmetros de sua aplicação, não podendo ser inferior a 25% (vinte e cinco por cento) da receita dos impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como 18% (dezoito por cento) da União<sup>122</sup>. O dispositivo constitucional é notadamente excepcional, ao atribuir uma finalidade aos impostos, haja vista que, em regra, essa espécie tributária é recolhida sem que haja, para tanto, um prévio e determinado escopo específico por parte do Estado. Segundo Bucci e Vilarino isso se fez necessário diante da importância que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à Educação, tal como outras constituições anteriores o fizeram – essa tradição iniciou-se com a Constituição de 1934, perdurando durante todo o período da Constituição de 1946, sendo

---

<sup>121</sup> Cf. DUARTE, Clarice Seixas. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 18 (2), p. 113-118, 2004.

<sup>122</sup> Conforme regulamentação dos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996, que versam o seguinte: “Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

introduzida outra vez pela EC n. 24/1983, após o hiato que ocorreu desde de 1967<sup>123</sup>.

## 2.2. COOPERAÇÃO X COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O federalismo brasileiro passou a ter contornos específicos a partir da redemocratização, na década de 1980. A Federação foi restaurada com a Constituição Federal de 1988, nos termos do seu artigo 1º, que fez da República Federativa do Brasil uma “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

No artigo 23 da Constituição Federal de 1988 ficou instituído o federalismo cooperativo, cujos parâmetros de definição de competência foram abordados no tópico anterior. No parágrafo único do aludido artigo da Constituição ficou estabelecido que uma lei complementar fixaria normas para a cooperação entre os entes federados, com objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional.

Segundo Horta, o artigo 23, em seu parágrafo único, deu amplitude aos objetivos fixados como competência comum, dando-lhes a importância de regras de interesse nacional, isto é, aquelas que não ficam adstritas aos interesses de cada ente federado<sup>124</sup>. Ocorre que, apesar da intenção do legislador constituinte, a lei complementar de que trata o parágrafo único em questão jamais foi elaborada, fazendo com que os entes federados, até hoje, não disponham de parâmetros comuns para instituir um efetivo regime de cooperação federativa.

---

<sup>123</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 126.

<sup>124</sup> “O parágrafo único do artigo 23 ampliou consideravelmente os objetivos da competência comum, transformando-a em competência nacional, com descaracterização da competência local e estadual, quando dispôs que ‘lei complementar’ fixará 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’” HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, p. 268, 1991.

Para Gilberto Bercovici, o Estado brasileiro, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, é intervencionista, tendo o escopo de implementar políticas públicas, de modo que não cabe aos entes federados decidir isoladamente sobre determinadas matérias<sup>125</sup>. A unidade de planejamento e direção é, pois, necessária à constituição do federalismo cooperativo, sobretudo para conciliar questões econômicas e sociais, próprias do Estado Social. Segundo Bercovici, isso não quer dizer que a atuação estatal venha a operar, obrigatoriamente, de maneira centralizadora. Nesse sentido:

Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social<sup>126</sup>.

No federalismo cooperativo o que, de fato, deve ocorrer é a homogeneização<sup>127</sup> das ações dos entes federados, a fim de promover a redução das desigualdades regionais. Sendo assim, trata-se de uma homogeneização que resulta da vontade dos entes, uma vez que não decorre de qualquer imposição da União sobre os Estados, Municípios e o Distrito Federal, algo que decorreria de uma centralização, propriamente dita, isto é, decorrente de um fenômeno de concentração de poderes<sup>128</sup>.

De acordo com Bercovici, existe, pois, entre os entes federados, uma relação tensionada, diante de vetores que, por vezes, entram em conflito. Por um lado, tem-se o imperativo de uniformização da atuação entre os entes, cujo

---

<sup>125</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 730.

<sup>126</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 730.

<sup>127</sup> “A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desaboquem na centralização. A virtude da cooperação ‘é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade” BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O debate sobre a repartição de competências federativas no Brasil. In: BERCOVICI, Gilberto (Coord.). *Projeto pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa*. Mackenzie/PNUD/SAL-MJ, p. 29.

<sup>128</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 730.

propósito é o de promover a unidade sem desprezar a diversidade das ações por eles realizadas, tal como dito anteriormente. Entretanto, por outro lado, necessário se faz abrir caminhos que também viabilizem a promoção de um pluralismo federal, pois cada ente possui especificidades e necessidades próprias, que precisam ser respeitadas e supridas<sup>129</sup>.

Daí a importância em haver uma efetiva cooperação federativa. Ela se torna essencial diante da necessidade de se evitar que as ações homogeneizadas resultem em centralização. Procura-se promover ações uniformizadoras, sem que as competências constitucionais sejam esvaziadas, de tal sorte a suscitar a consolidação de uma relação *interfederativa* em que os entes atuam em complementaridade. A cooperação permite que seja possível executar serviços públicos equivalentes em toda a Federação, pois trata-se, também, de uma cooperação financeira, na qual os entes federados possuem responsabilidade conjunta sobre a implementação de políticas públicas comuns.

O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais<sup>130</sup>.

Para uma melhor compreensão sobre o debate em foco, mister se faz ressaltar que tem-se distinguido cooperação federativa daquilo que vem a se chamar de coordenação federativa. De acordo com Bercovici, na cooperação os entes federados não atuam de maneira isolada, senão que exercem conjuntamente sua competência. Isso em decorrência do fato de tratar-se de competências comuns, previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, o qual determina que os entes devem atuar de maneira colaborativa, não havendo

---

<sup>129</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 730-731.

<sup>130</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 731.



hierarquia entre eles, pois a todos é imposto o dever de implementar políticas públicas<sup>131</sup>.

Por sua vez, a coordenação decorre das competências concorrentes, previstas no artigo 24 da Constituição Federal<sup>132</sup>. Há, nesse caso, diferentes âmbitos e intensidades de atuação por parte dos entes federados, uma vez que cada um deles decide sobre suas atividades de maneira separada<sup>133</sup>. Os entes, portanto, sendo tratados como livres e iguais, podem atuar isoladamente, com certa autonomia.

Veja-se que, no caso da cooperação federativa, uma vez que há o interesse comum entre os entes federados, é fundamental que exista mecanismos unitários de tomada de decisão, notadamente em duas situações: no momento em que, no âmbito federal, são determinadas as medidas que devem ser tomadas como referenciais para todos os entes que possuem competência em certas matérias; quando, no âmbito estadual ou municipal, os entes federados se amoldam, conforme suas particularidades e necessidades, à decisão que tenha sido tomada. Geralmente, conquanto a execução daquilo que se tenha decidido seja comumente realizada separadamente – com algumas exceções, tal como o caso de financiamento de determinadas políticas públicas -, na cooperação federativa a decisão se faz conjuntamente<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> “A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de rpartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas”. BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 731.

<sup>132</sup> “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

<sup>133</sup> Exceto nos casos previstos nos parágrafos do artigo 24, da Constituição Federal de 1988, que tratam da superveniência da lei federal sobre normas gerais.

<sup>134</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 732-733.

Cumprе ressaltar que algumas críticas ainda são feitas quanto às condições de realização de uma cooperação federativa. Conforme salienta Bercovici, no bojo do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, não foi incluída nenhuma parte que versasse sobre planejamento – o que se verifica no artigo 21, IX<sup>135</sup>, que faz alusão à União, mas deixa de incluir os demais entes federados na participação da elaboração do planejamento<sup>136</sup>. Ademais, faltam políticas nacionais articuladas, pois, até hoje, não foi criada a lei complementar prevista no artigo 23, parágrafo único, da Constituição, cuja finalidade é de regulamentar as normas para a cooperação entre os entes federados<sup>137</sup>.

Com a restauração do federalismo pela Constituição de 1988, as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados. Para tanto, é essencial que evitemos a concepção racionalista e artificial que vê o federalismo apenas como um problema de organização, tendo em vista o objetivo da otimização e da eficiência máxima da atuação estatal. Concepção tecnocrática esta que não leva em consideração os processos históricos da evolução e formação do Estado federal concreto<sup>138</sup>.

Sem embargo, para Bercovici, a implementação do atual modelo federativo acabou contribuindo para a unificação econômica no Brasil, nos últimos anos. O federalismo cooperativo foi necessário para garantir as autonomias das regiões e localidades, bem como assegurar a interdependência entre os entes federados. Segundo Bercovici, tal interdependência decorre de como o Estado realiza o controle da política econômica nacional, vez que a adoção de políticas *desregulamentadoras* e de *livre mercado* pode promover o desmantelamento da unificação entre os entes. Submetidos exclusivamente pela lógica de mercado, os

---

<sup>135</sup> “Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

<sup>136</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 734.

<sup>137</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 734).

<sup>138</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 734).

Estados e Municípios ficam suscetíveis a negociar conforme seus interesses pontuais e, assim, suscitar guerras fiscais<sup>139</sup>.

### 2.3. REGIME DE COLABORAÇÃO NA LDB/1996

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em vigor, Lei n. 9.496/1996, foi criada a partir do exercício do mandamento contido no art. 22, XXIV, da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos entes federados a competência comum de legislar sobre as *diretrizes e bases da educação nacional*.

A partir da LDB/1996, diversos temas relacionados à educação receberam tratamento específico, entre eles aquele que diz respeito à *Organização da Educação Nacional, (Título IV)*. Em seu artigo 8º, ficou previsto que os entes federados deveriam organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, cabendo à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (§1º). Por sua vez, os sistemas de ensino, nos termos do §2º, teriam liberdade de organização.

A norma contida na redação do artigo 9º da LDB/1996 estatuiu que à União caberia: elaborar um Plano Nacional de Educação, em regime colaborativo com os demais entes federados; cuidar da organização e desenvolvimento do sistema federal de ensino; dar suporte financeiro e técnico aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em prol do desenvolvimento dos sistemas de ensino dos entes; definir, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, as competências e diretrizes para as etapas obrigatórias de ensino (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), objetivando-se assegurar uma formação básica comum; efetuar a análise e coleta de informações acerca da

---

<sup>139</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 737).

educação; garantir a realização de processos avaliativos do rendimento escolar, bem como das instituições, em todas as etapas de ensino.

Pelo §1º, do artigo 9º, ficou prevista a criação de um Conselho Nacional de Educação (CNE), que teria funções normativas e de supervisão. Ocorre que o CNE foi instituído antes mesmo de a LDB/1996 entrar em vigor, sendo criado pela Lei 9.131/1995, como órgão colegiado integrante do Ministério da Educação (MEC). O CNE, composto de câmaras, além de ser dotado de sua função normativa e deliberativa, também passou a ter a finalidade de assessorar o MEC, “de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (artigo 6º, da Lei n 9.131/1995).

No artigo 10, da LDB 1996, foram definidas as atribuições dos Estados, que ficaram incumbidos de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (inciso I). Além disso, passaram a ter que criar formas de colaboração com os Municípios, na oferta do ensino fundamental (mediante distribuição proporcional das responsabilidades de cada Município, conforme a população e recursos financeiros de cada localidade).

As incumbências dos Municípios foram previstas no texto do artigo 11, da LDB/1996. Ficou a cargo das administrações municipais a organização e desenvolvimento de seus sistemas de ensino, sendo dever do Município a integração de sua política educacional com aquelas instituídas pelos Estados e a União. Os Municípios também “receberam a incumbência de exercer ação redistributiva em relação às suas escolas” (inciso II), devendo alocar recursos conforme as necessidades de cada contexto escolar. Ressalta-se que, conforme consta do parágrafo único desse artigo, ficou facultado aos Municípios se integrar ao sistema estadual de ensino ou com ele instituir um sistema único de educação básica.

Quanto aos estabelecimentos de ensino, o artigo 12 determinou que eles ficaram incumbidos de criar e implementar sua própria proposta pedagógica, além de gerir o pessoal e recursos que estiverem sob sua responsabilidade. E não só isso: os estabelecimentos passaram a ter o dever de “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”

(inciso VI). Atribuições dos estabelecimentos de ensino, portanto, são amplas, incumbindo às escolas a gestão sobre assuntos diversos, seja do ponto de vista pedagógico ou mesmo relativo à formação de vias dialogais com as famílias e comunidade escolar.

Prosseguindo-se, mister se faz salientar que, pelo artigo 14, ficou definido o dever dos sistemas de ensino (federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal) em criar normas para a garantia da gestão democrática do ensino. De acordo com o disposto no artigo, tal gestão deve ser norteadada pela participação dos próprios profissionais da educação, para a criação do projeto pedagógico da escola (inciso I). Ademais, imprescindível se faz a participação “das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (inciso II).

O artigo 16 da LDB em vigor previu que o sistema federal de ensino é composto pelas instituições de ensino mantidas pela União. Ademais, as instituições privadas de ensino superior também ficaram compreendidos como integrantes do sistema federal de ensino. Por fim, além das instituições mantidas pela União e pela iniciativa privada, compõem o sistema federal de ensino os órgãos federais de educação.

Por sua vez, o artigo 17 estatuiu que os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal é compreendido pelas instituições de ensino que são mantidas por esses entes federados. Além disso, são incluídas as instituições de educação superior cuja manutenção fica a cargo do Poder Público Municipal. Também compõem os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal as instituições privadas de ensino fundamental e médio, bem como as instituições privadas de educação infantil (neste caso, apenas no Distrito Federal). O artigo 17 previu, ainda, que pertencem aos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal os órgãos de educação de tais entes.

No tocante aos sistemas municipais de ensino, o artigo 18 determinou que eles são compostos das instituições mantidas pelos Municípios, de educação infantil. São, também, parte dos sistemas municipais de ensino as instituições privadas de educação infantil. Por derradeiro, foram incluídos aos sistemas municipais de ensino os órgãos municipais de educação.

Após o breve apontamento que fez sobre os sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, a LDB definiu, em seu artigo 19, a classificação das instituições de ensino em categorias administrativas. Primeiro (inciso I), foram elencadas as instituições públicas, compreendidas como aquelas cuja criação ou manutenção se dá pelo Estado brasileiro, seja em nível federal, estadual ou municipal. Após (inciso II), foram apontadas as instituições privadas, qual seja, aquelas que são mantidas e administradas por pessoas de direito privado, que podem ser pessoas jurídicas ou naturais.

Aliás, ainda no que tange às instituições privadas, o artigo 20 as categorizou como particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas. As tais “particulares em sentido estrito” são aquelas que, efetivamente, além de serem mantidas por pessoas jurídicas ou naturais, não possuem as características das demais instituições, elencadas na lei. Já as denominadas instituições comunitárias são aquelas que não têm finalidade lucrativa, sendo criadas por uma coletividade de pessoas naturais ou jurídicas (como por exemplo, cooperativas educacionais) e que incluem os representantes da comunidade na entidade mantenedora. São confessionais aquelas que se orientem declaradamente por determinada perspectiva confessional ou ideológica, cuja manutenção é feita por grupos de pessoas naturais ou jurídicas. Por fim, as instituições filantrópicas não receberam definição específica do diploma educacional em questão, de modo que sua conceituação ficou a cargo de legislação específica.

Apresentadas essas considerações sobre a previsão da LDB em vigor, acerca daquilo que denomina de “Organização da Educação Nacional”, cumpre salientar que, para Saviani, seu conteúdo não traz elementos capazes de compor um sistema nacional de educação, conforme será exposto no próximo item. Segundo esse autor, foi criada uma lei minimalista, composta por minuciosos detalhes nas repartições de atribuições e competências, mas que não foi capaz

de responsabilizar a União no que se refere à manutenção e à promoção da educação<sup>140</sup>.

A atual redação da LDB pode ser melhor compreendida a partir do estudo sobre os fatores históricos<sup>141</sup> que influenciaram a tramitação do projeto de lei que a ela deu origem. Saviani ressalta que, antes da lei atual, as expectativas colocadas sobre a legislação educacional nacional traziam, implicitamente, desde a década de 1930, uma abordagem sistêmica sobre a educação, vez que pugnava-se por uma lei de diretrizes e bases da “educação nacional”<sup>142</sup>.

Consequentemente, do ponto de vista histórico, a ideia de lei nacional de educação sempre esteve associada à implantação do Sistema Nacional de Educação, como demonstra a experiência da maioria dos países nos últimos dois séculos.

Do ponto de vista lógico, parece evidente a relação de implicação entre conceitos de “lei de diretrizes e bases da educação nacional” e de “sistema nacional de educação”<sup>143</sup>.

Saviani aponta que, originalmente, o projeto de lei que visava à criação do que viria a ser a atual LDB continha um capítulo denominado “Do Sistema Nacional de Educação”. Tal projeto foi substituído por outro, de relatoria do deputado Jorge Hage, sendo que, em meio ao seu trâmite, a denominação do referido título foi substituída para “Da Organização da Educação Nacional”.

---

<sup>140</sup> “Dessa vez, a organização do Sistema Nacional de Educação foi inviabilizada pela interferência governamental, que preferiu uma LDB minimalista para não comprometer sua política educacional que promovia a desresponsabilização da União com a manutenção da educação, ao mesmo tempo em que concentrava em suas mãos o controle, por meio de um sistema nacional de avaliação do ensino em todos os seus níveis e modalidades”. SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação*, Plano e Fórum Nacional de Educação. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, p. 776.

<sup>141</sup> “Historicamente, a emergência dos Estados nacionais no decorrer do século XIX foi acompanhada da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países, como via para a erradicação do analfabetismo e universalização da instrução popular. O Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os países que instalaram os respectivos sistemas nacionais de ensino tanto na Europa e América do Norte quanto na América Latina, como ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai” (SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação*, Plano e Fórum Nacional de Educação. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, p. 770).

<sup>142</sup> SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação*, Plano e Fórum Nacional de Educação. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, p. 770.

<sup>143</sup> SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação*, Plano e Fórum Nacional de Educação. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, p. 770-771.

Aprovada a lei, verificou-se que, em seu conteúdo, foi esvaziada toda a abordagem sistêmica, antes prevista no texto inicial.

Portanto, com a LDB, não se previu uma definição específica para a organização do SNE. Os entes federados, cada qual com suas competências definidas, não tiveram parâmetros que dessem coesão *interfederativa* às suas ações. Assim, o debate acerca da organização de um sistema nacional de educação prosseguiu vigoroso, sem, contudo, haver a reunião de condições objetivas, materiais, que pudessem levar à retomada de discussões em favor de sua implementação, o que só veio ocorrer passados mais de quinze anos após a promulgação da LDB em vigor.

#### 2.4. FEDERALISMO EDUCACIONAL E SISTEMA

Do que foi exposto até aqui, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 e a LDB em vigor definiram as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria educacional. Ocorre que, conquanto haja diversos dispositivos legais que prevejam atribuições aos entes federados em ambos os dispositivos, Saviani sustenta que a totalidade de normas presente no ordenamento jurídico brasileiro, referente ao tema em questão, não possui os atributos de um sistema<sup>144</sup>.

Conceitualmente, Saviani afirma que um sistema pressupõe unidade na diversidade, pois não é monolítica a unidade que dele se objetiva. Antes, é esperado que seja um todo articulado, dotado de elementos variados, que não perdem sua identidade em meio à totalidade dos elementos constituintes do sistema. Há nele a capacidade de integração de variados componentes, cada qual com suas especificidades.

---

<sup>144</sup> “Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns. E a organização educacional com essas características é o que se chama ‘Sistema Nacional de Educação’”. SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, p. 771.



Partindo da fenomenologia dialética de Marcuse<sup>145</sup>, Saviani diz que a sistematização deve ser a concretização de um ato consciente, que se opera fenomenologicamente<sup>146</sup> e também dialeticamente, pois é na dialética do concreto que o conjunto de fatores que compõem a realidade pode ser compreendido, formando, assim, uma totalidade. O referido ato consciente atribui *intencionalidade* à sistematização, haja vista que “toda consciência é consciência de algo”<sup>147</sup>, ou seja, toda consciência se constitui diante de uma relação antitética, de tipo *sujeito-objeto* ou, propriamente, *consciência-situação*<sup>148</sup>.

Por essa perspectiva não se pretende apenas sistematizar por sistematizar. Antes, a estrutura dialética do que se conceitua por sistema é composta de *intencionalidade*, dando-lhe sentido e significado concretos. No mais, em tal estrutura dialética, o sistema deve reunir outros atributos: tanto a *unidade* quanto a *variedade*, que, ao mesmo tempo se contrapõem e se compõem, formando, assim, um *conjunto*; *coerência interna* e *externa*, pois a primeira somente pode subsistir se bem articulada com a última<sup>149</sup>.

Para Claus-Wilhelm Canaris, em seu “Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito”, a noção de sistema como ordenação e unidade<sup>150</sup>. Por sua vez, diante do pensamento sistemático, a noção de sistema

---

<sup>145</sup> “Quando, por um lado, reivindicamos que a fenomenologia, começada por Heidegger em torno da existência humana, impulsione-se na direção da concreção dialética e realize-se numa fenomenologia da existência e do atual ato concreto, historicamente reivindicado, assim precisa, por outro lado, tornar-se fenomenológico o método dialético do conhecimento e fazer sua concreção enquanto plena apreensão do seu objeto também na outra direção[...]

Só uma síntese de ambos os métodos – uma fenomenologia dialética – que é um firme método de extrema concreção – permite à historicidade da existência humana tornar-se adequada” MARCUSE, Herbert. Materialismo histórico e existência. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980, p. 80 *apud* SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. ed. 9. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 33.

<sup>146</sup> Conforme o sentido heideggeriano de fenomenologia existencial, calcado na experiência real do ser-aí e do estar-em, na história efetual. Cf. MAMAN, Jeanette Antonios. *Fenomenologia existencial do direito: crítica do pensamento jurídico brasileiro*. ed. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

<sup>147</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. ed. 9. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 77.

<sup>148</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. ed. 9. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 77.

<sup>149</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. ed. 9. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 77.

<sup>150</sup> “As características do conceito geral do sistema são a ordem e a unidade. Eles encontram a sua correspondência jurídica nas ideias da adequação valorativa e da unidade interior do Direito”

jurídico se desenvolve de maneira a ser permeável a “ideias de adequação valorativa”<sup>151</sup>, tal como “ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos gerais”<sup>152</sup>.

Ainda, para Canaris, o sistema jurídico deve ser aberto, e não fechado. Isso porque o conhecimento científico não pode trazer em si a presunção de completude traz em si, bem como porque os “valores jurídicos fundamentais”<sup>153</sup> são mutáveis<sup>154</sup>. Em decorrência disso, Canaris concluiu que:

O sistema cumpre sobretudo, em particular, duas tarefas na obtenção do Direito: ele contribui para a plena composição do conteúdo teleológico de uma norma ou de um instituto jurídico o que conduz a interpretá-los como parte do conjunto da ordem jurídica e sobre o pano de fundo das conexões relevantes; e ele serve para a garantia e a realização da adequação valorativa e de unidade interior do Direito, porquanto mostra as inconseqüências valorativas, proporcionando, com isso, o aperfeiçoamento do Direito, tanto pela delimitação de ameaçadoras contradições de valores com pela determinação de lacunas<sup>155</sup>.

Em linhas gerais, um sistema pode ser compreendido como o todo dotado de partes que se reúnem e se ordenam de maneira articulada, e não por simples identidade – isto é, pela identificação por semelhança. Daí dizer que nem a

---

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. ed. 2. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 278.

<sup>151</sup> Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. ed. 2. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 279.

<sup>152</sup> Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. ed. 2. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 279.

<sup>153</sup> Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. ed. 2. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 280.

<sup>154</sup> Ademais, para Canaris: “A abertura do sistema jurídico não contradita a aplicabilidade do pensamento sistemático na Ciência do Direito. Ela partilha a abertura do ‘sistema científico’ com todas as outras Ciências, pois enquanto no domínio respectivo ainda for possível um progresso no conhecimento, e, portanto, o trabalho científico fizer sentido, nenhum desses sistemas pode ser mais do que um projeto transitório. A abertura do ‘sistema objectivo’ é, pelo contrário, possivelmente, uma especialidade da Ciência do Direito, pois ela resulta logo do seu objecto, designadamente, da esseência do Direito como um fenómeno situado no processo da História e, por isso, mutável”<sup>154</sup> Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. ed. 2. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 281.

<sup>155</sup> Ademais, para Canaris: “A abertura do sistema jurídico não contradita a aplicabilidade do pensamento sistemático na Ciência do Direito. Ela partilha a abertura do ‘sistema científico’ com todas as outras Ciências, pois enquanto no domínio respectivo ainda for possível um progresso no conhecimento, e, portanto, o trabalho científico fizer sentido, nenhum desses sistemas pode ser mais do que um projeto transitório. A abertura do ‘sistema objectivo’ é, pelo contrário, possivelmente, uma especialidade da Ciência do Direito, pois ela resulta logo do seu objecto, designadamente, da esseência do Direito como um fenómeno situado no processo da História e, por isso, mutável”<sup>155</sup> Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. ed. 2. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 283-284.

unidade monolítica nem a multiplicidade desarticulada compõem um sistema. Enquanto todo articulado, um sistema deve comportar elementos compostos de especificidades, intrínseca e inexoravelmente diversos.

Com efeito, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade na diversidade, em todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos como partes de um todo. E este, agora articulado, passa a ser o sistema<sup>156</sup>.

Saviani salienta que, se o sentido atribuído a sistema faz alusão a uma totalidade articulada, não se pode querer atribuir tal significado às partes que lhe sejam constitutivas, isoladamente<sup>157</sup>. Para ele, embora seja comum no Brasil o emprego da palavra *sistema* para designar as redes de ensino (por exemplo, *sistema federal de ensino*, *sistema municipal de ensino* ou *sistema público de ensino*), instituições (*Sistema Anglo de Ensino* ou *Sistema Poliedro de Ensino*), ou mesmo procedimentos didáticos (*Sistema Montessori*, *Sistema Winnetka*, entre outros), essa expressão é carregada de um sentido próprio quando o que está em discussão é o SNE. A perspectiva de uma educação nacional sistemicamente organizada pressupõe a afirmação de um sistema público, autônomo - isto é, dotado suas próprias normas -, e que abrange o todo que compõe as políticas educacionais<sup>158</sup>.

Veja-se que, se o que se espera é um SNE constituído de uma multiplicidade coerente e articulada, não há razões para que sua implementação seja incompatível com o regime federativo brasileiro. Uma vez que a federação

<sup>156</sup> SAVIANI, Dermeval. *Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, p. 771.

<sup>157</sup> "Se o sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, conclui-se que o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país" SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. In: Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010, p. 381-382.

<sup>158</sup> Cf. SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. In: Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010, p. 381.

consiste na unidade de entes dotados de particularidades e identidade próprias, é imprescindível que responda às questões educacionais do mesmo modo. Nesse sentido:

Portanto, a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo. Ao contrário, eu diria que a forma própria de responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, o que é a federação senão a unidade de vários Estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns? E não é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União? Ora, assim sendo, a federação postula, portanto, o sistema nacional que, no campo da educação, representa a união dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes que compõem a federação<sup>159</sup>.

Tomando a Constituição Federal de 1988 como pedra angular do federalismo brasileiro, Saviani sustenta que seus termos levam à compreensão de que a educação nacional deve assumir forma sistêmica. Assim, a União, dotada da prerrogativa exclusiva para legislar sobre as *leis e diretrizes da educação nacional*, teria ficado com a incumbência de construir a espinha dorsal jurídica que torna possível uma efetiva articulação *interfederativa*. Isso significa que a promoção da unidade na diversidade, no campo do federalismo educacional brasileiro, estaria, em boa medida, à cargo da União, pois sua autonomia para legislar foi notadamente maior que a dos Estados e Municípios.

A partir dessa ótica, esperou-se que a LDB se tornasse um estratégico instrumento legislativo, para a promoção de uma multiplicidade articulada. Não obstante isso, conforme se estudou no capítulo anterior, a atual redação da LDB deixou de viabilizar a objetivada dinâmica sistêmica, de viés *interfederativo*. Com as significativas alterações que passou durante a tramitação do seu processo legislativo, foi esvaziado do texto da LDB toda a conotação de sistema que, antes, nele pudesse ser encontrada.

---

<sup>159</sup> Cf. SAVIANI. Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. In: Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010, p. 382.

Passados alguns anos, depois do advento do FUNDEF e do FUNDEB, o debate em torno do SNE foi suscitado novamente. Entrementes, de acordo com o perquirido no primeiro capítulo, tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB contribuíram para definir políticas de repasse de recursos aos entes federados, mas revelaram-se limitadas, do ponto de vista institucional, na medida em que foram incapazes de formar instâncias *interfederativas* de apoio aos governos subnacionais. Portanto, permaneceu lacunosa a questão alusiva aos marcos jurídicos do SNE.

Passados alguns anos, na atual década houve uma importante retomada dos debates atinentes à organização sistêmica da educação nacional. Isso porque o SNE foi previsto na lei instituidora do PNE 2014-2024<sup>160</sup>, tornando-se obrigatória a sua definição jurídica, o que ensejou a formulação de um primeiro documento oficial, pelo MEC, como ação inicial para a criação do SNE. É o que se verificará a seguir.

---

<sup>160</sup> “Art.13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

### 3. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA NORMATIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: A ARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA EM MATÉRIA EDUCACIONAL

Feitas as abordagens históricas acerca dos fatores jurídicos, políticos e econômicos que contribuíram para a formação da realidade institucional da educação no Brasil – primeiro capítulo -, foi realizado um estudo sobre como se erigiu o federalismo educacional brasileiro, à luz da Constituição Federal de 1988 e da LDB em vigor – capítulo segundo. Isso para que os problemas decorrentes dos fenômenos sociopolíticos estudados, os quais foram historicamente construídos, pudessem ser compreendidos à luz dos horizontes do Direito, de tal sorte a abrir caminhos para o debate proposto no presente capítulo, pelo qual são apontadas algumas perspectivas sobre o delineamento do Sistema Nacional de Educação.

Assim, neste capítulo, há de se perquirir as determinações previstas no bojo da lei instituidora do PNE 2014-2024, que apontam parâmetros para a organização do SNE. Também será feita uma investigação sobre as abordagens e proposições que foram apresentadas na II CONAE, em decorrência da aprovação do PNE em vigor. Ademais, serão estudadas as proposições do MEC, em texto oficial – publicado em julho de 2015 -, acompanhado de uma agenda pública, que foi redigido com a finalidade de definir os primeiros passos para a institucionalização do SNE<sup>161</sup>.

Antes, convém apresentar os fundamentos teóricos que contribuíram para uma possível aproximação epistemológica entre o fenômeno jurídico e a política, de modo a construir pontes de intersecção entre o Direito e as Políticas Públicas, especialmente no campo do regime de cooperação educacional. Desse modo, a exposição dos referenciais teóricos, ainda que sucinta, será útil para que se

---

<sup>161</sup> *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, junho de 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) (último acesso em 20/06/2016).

entendam os parâmetros metodológicos de análise das propostas de institucionalização do SNE.

### 3.1.O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SOB UMA ABORDAGEM JURÍDICO INSTITUCIONAL

Os ditames do PNE 2014-2024, assim como as proposições da II CONAE e do texto publicado pelo MEC, construídos em prol da institucionalização do SNE, não de ser estudados à luz de uma metodologia que seja capaz de aproximar o campo do Direito com o das Políticas Públicas. Para tanto, vai-se tomar como parâmetro o enfoque jurídico-institucional, dado por Maria Paula Dallari Bucci<sup>162</sup>, e multidimensional, feito por Diogo Coutinho<sup>163</sup>, sobre políticas públicas.

Para Bucci, as políticas públicas possuem alcance *supraindividual*, de modo que se destinam a tratar de questões sociais, mediante ações em larga escala. Consubstanciam-se, por assim dizer, como *macropolíticas*, que institucionalizam os processos decisórios que envolvem os interesses e expectativas de certas coletividades, traduzindo-se, de acordo com Elinor Ostrom, em regras, normas e estratégias<sup>164</sup>.

Ao descortinar uma visão jurídico-institucional sobre as políticas públicas, Bucci aponta para a necessária integração dos procedimentos e normas com os elementos eminentemente políticos e sociais. Isso porque as políticas públicas não só possuem uma base jurídica, pela qual são traçados os objetivos e os

---

<sup>162</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 205.

<sup>163</sup> Cf. COUTINHO, Diogo R. *O Direito nas políticas públicas*. São Paulo: Cebrap. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_766/14\\_05\\_12\\_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf), Último acesso em 20/06/2016.

<sup>164</sup> “Sobre as instituições, Ostrom afirma, em resumo, que elas se expressam em regras e procedimentos. Embora reconheça a possibilidade de entidades de tipo organizacional, tais como o Congresso, uma empresa, um partido político ou uma família a maior relevância da figura institucional reside numa segunda possibilidade, justamente a das regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos operando com as instituições ou através delas” BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> Último acesso em 20/06/2016.

mecanismos de consecução das ações governamentais, como também são ligadas a fatores econômicos e políticos, culturais, entre outros<sup>165</sup>.

De acordo com Diogo Coutinho, o Direito possui importante papel coordenador e articulador, notadamente no delineamento institucional das políticas públicas<sup>166</sup>. Confronta, assim, o purismo metodológico do positivismo estrito, kelseniano - que delimita o olhar do jurista às fronteiras do arraial normativo -, sustentando que o Direito pode contribuir substancialmente na definição de tarefas, competências e conexão de atores de políticas públicas. Por essa visão, suscita-se um rompimento com a tradição eminentemente enciclopedista e formalista do ensino e da pesquisa jurídica, para retirar o jurista de sua inércia idealista e, então, provocá-lo a participar do aprimoramento de políticas públicas e programas de ação governamental. Nesse sentido:

Particularmente, negligenciado pelas faculdades de direito, nesse cenário, é o papel coordenador e articulador desempenhado pelo direito público e pelos juristas na modelagem institucional necessária à implementação de políticas. A reflexão sobre o uso do arcabouço do direito público para definir papéis e tarefas executivas (“quem faz o que?”), atribuir competências (“decidir quem decide”), conectar atores (“quem interage com quem e como?”), coletar, solidificar e difundir experiências bem-sucedidas é praticamente ausente nas faculdades de direito, incluindo os cursos de pós-graduação. Isso ocorre, possivelmente, porque os juristas ignoram os debates sobre formas, funções, alternativas, aprendizados e comparações institucionais ou porque os consideram parte de um campo disciplinar estranho<sup>167</sup>.

Para Coutinho, a relação que as políticas públicas podem ter com o campo jurídico é plural. Primeiramente, o Direito tem o fundamental papel de definir os objetivos e prioridades que serão perseguidos pelas políticas públicas (dimensão substantiva). O Direito também define o arranjo institucional das políticas, ao dividir competências e tarefas, além de prever a coordenação de relações, seja no

<sup>165</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> Último acesso em 20/06/2016.

<sup>166</sup> COUTINHO, Diogo R. *O Direito nas políticas públicas*. São Paulo: Cebrap. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_766/14\\_05\\_12\\_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf), Último acesso em 20/06/2016, p. 6.

<sup>167</sup> COUTINHO, Diogo R. *O Direito nas políticas públicas*. São Paulo: Cebrap. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_766/14\\_05\\_12\\_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf), Último acesso em 20/06/2016, p. 6.



setor público, seja no privado ou ambos (dimensão estruturante). Ademais, enquanto ferramenta, incumbe ao Direito oferecer a instrumentalidade que viabiliza tecnicamente a implementação da política pública (dimensão instrumental). Ainda, o Direito pode assegurar a participação de atores diversos da sociedade, constituindo-se como vocalizador de demandas (dimensão participativa)<sup>168</sup>.

Desta feita, é necessário que a perspectiva jurídica sobre as políticas públicas seja multiangular. O Direito se revela tanto como vetor *principiológico* da política – e nisso contribui como ideal a ser buscado – como também prático, “uma vez que o direito não apenas é elemento constitutivo das políticas públicas, mas também componente-chave na sua implementação”<sup>169</sup>.

Para Clarice Seixas Duarte, o campo de visão do Direito pode dar amplitude de horizontes às Políticas Públicas. É necessário perscrutar os instrumentais disponíveis no arsenal da tecnologia jurídica, aplicando-se-lhes no solo das políticas públicas, a fim de que sejam sanadas as lacunas e imbricações que estorvam sua coordenação. E o uso do referido aparato técnico-ferramental faz-se imprescindível, inclusive, durante o desenvolvimento cíclico das políticas públicas, cujas fases são: formulação, execução, avaliação e fiscalização e controle<sup>170</sup>.

A abordagem jurídico-institucional de Bucci sobre as políticas públicas segue esse entendimento, de maneira a salientar a importância do Direito na definição de arranjos institucionais<sup>171</sup>. No denominado plano *mesoinstitucional*, que se situa entre o governo (plano *macroinstitucional*) e as ações governamentais (plano *microinstitucional*), as políticas públicas apresentam sua

---

<sup>168</sup> COUTINHO, Diogo R. *O Direito nas políticas públicas*. São Paulo: Cebrap. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_766/14\\_05\\_12\\_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf), Último acesso em 20/06/2016, p. 23.

<sup>169</sup> COUTINHO, Diogo R. *O Direito nas políticas públicas*. São Paulo: Cebrap. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_766/14\\_05\\_12\\_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf), Último acesso em 20/06/2016, p. 25.

<sup>170</sup> DUARTE, Clarice Seixas. *O ciclo das políticas públicas*. SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia Tuma (Orgs.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>171</sup> “Arranjo institucional” é locução que conota o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 238.

“forma exterior, conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado”<sup>172</sup>. É pela ordenação jurídica que se consubstancia a institucionalização, tal qual vetor de ação governamental, que magnetiza os elementos que compõem o arranjo funcional das políticas públicas.

Bucci enfatiza que os diversos elementos do programa de ação governamental devem ser organizados de modo a compor uma unidade coesa. Assim, a institucionalidade expõe o caráter sistemático das políticas públicas, que contêm dimensão objetiva (não personalizada), para que se evite que as políticas (*policy*) fiquem à mercê de interesses políticos (*politics*) circunstanciais, e subjetiva, pois os agentes responsáveis pelas ações devem ter seus papéis, direitos e deveres definidos – e estabilizados - por meio de normas jurídicas<sup>173</sup>.

Como quadro sistemático de ação, o arranjo institucional permite considerar tanto a dimensão objetiva, isto é, o conjunto organizado, como a dimensão subjetiva, ou seja, cada uma das posições de indivíduos ou grupos envolvidos na política pública<sup>174</sup>.

O cunho sistemático das políticas públicas permite combater a desarticulação das ações governamentais. Também, a descontinuidade administrativa, decorrente das mudanças de governos, é enfrentada pela *articulação temporal*, o que se torna possível a partir do viés sistemático das políticas públicas<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 205.

<sup>173</sup> “A institucionalidade exhibe o aspecto sistemático das políticas públicas, o nexo de unidade dos vários elementos que compõem o programa de ação governamental. A iniciativa de organizar a ação consubstancia a sua dimensão objetiva, despersonalizada, e ao mesmo tempo define papéis a cada um dos envolvidos na ação, constituindo posições subjetivas jurídicas, isto é, direitos e deveres estabilizados por força de normas e estruturas jurídicas”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 205-206.

<sup>174</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 238.

<sup>175</sup> “O caráter sistemático das políticas públicas é o que possibilita enfrentar a fragmentação ou desarticulação da ação governamental, evoluindo no sentido do desenvolvimento. Esses problemas apresentam tanto no âmbito intragovernamental, quando a ação depende do envolvimento sistemático de vários polos de competência com atribuição sobre o tema, como extragovernamental, quando o sucesso da ação governamental está relacionado ao comportamento de agentes externos ao corpo do governo. Outro aspecto para o qual é importante a ideia sistemática é a ‘articulação temporal’, visando enfrentar a descontinuidade administrativa, que põe em risco a execução dos programas de ação, quando ocorrem trocas de comando

Eis a relevância do presente debate, que versa sobre o caráter sistêmico que deve ter a organização da educação nacional. Tanto pelo que se expôs no capítulo anterior, que tratou da relação entre federalismo educacional e sistema – na visão de Saviani -, como pela ótica de Bucci, que sustenta a ideia de política pública como sistema.

Isso posto, far-se-á a seguir um recorte que aponte possíveis contornos das propostas para a organização do SNE, procurando-se imprimir considerações de caráter interdisciplinar. Assim, as matizes do espectro jurídico-político identificado neste trabalho poderão ser alvo de apreciação e críticas, o que poderá contribuir para o aperfeiçoamento das proposições existentes em prol da institucionalização do SNE.

### 3.2. PERSPECTIVAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O atual PNE - enviado ao Congresso Nacional no último mês de 2010, que, após ampla discussão com diversos setores da sociedade, em 25.07.2014, foi aprovado -, consubstanciado na Lei n. 13.005/2014, deu início a um novo momento para a educação nacional. Dado que o PNE 2014-2024 foi criado para se efetivar como política de Estado<sup>176</sup>, tornou-se necessária a articulação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para sua consecução.

No artigo 2º, do PNE, foram previstas as seguintes diretrizes:

I - erradicação do analfabetismo;

---

político, associadas ou não ao processo eleitoral” BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 253.

<sup>176</sup> Os arranjos institucionais são considerados por Bucci como exteriorização de iniciativas, medidas e disposições, que orbitam em torno da ação governamental. A construção inicial de tais arranjos costuma ser feita conforme cada *política de governo*, porquanto se constroem de acordo com determinadas orientações governamentais – muitas vezes alinhadas a certos paradigmas ideológicos ou partidários. Para que as *políticas de governo* se tornem *políticas de Estado*, é necessário que elas passem por processos de institucionalização (que guardam relação com os elementos jurídico-institucionais), e de legitimação política (fenômeno que decorre do interesse coletivo pelas políticas governamentais, fazendo com que sejam continuadas por outros governos). Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 242.

- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da Educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da Educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da Educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

De acordo com o disposto no artigo 5º, o cumprimento das metas do PNE ficou a cargo do Ministério da Educação (MEC); da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; do Conselho Nacional de Educação (CNE); e do Fórum Nacional de Educação (FNE)<sup>177</sup>.

No seu artigo 7º, a lei instituidora do PNE determinou, ainda, que incumbe aos entes federados atuar em regime de colaboração, a fim de executar o plano e cumprir suas metas. Trata-se do que Dourado, ao se referir à aludida lei, denominou de “federalismo cooperativo por meio da articulação interfederativa para a concretização das políticas educacionais”<sup>178</sup>.

Por último, o artigo 13 foi explícito em determinar que o SNE deverá ser instituído, mediante lei específica, o qual ficará “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Ficou estabelecido o prazo de dois anos, a contar da publicação da lei instituidora do PNE (25/06/2014), para a criação do instrumento normativo do SNE. Para Dourado, a normatização do

---

<sup>177</sup> Vide item 3.4.4, que apresenta maiores explicações sobre o FNE e o CNE.

<sup>178</sup> DOURADO, Luiz Fernandes. *As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação*. In: RONCA, Antonio Carlos; ALVES, Luiz Roberto. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015, p. 42.

SNE representaria um passo em direção à sua efetivação como política de Estado.

Desde então, no âmbito do Poder Executivo, o MEC promoveu uma aproximação entre especialistas da área da educação, com vistas a apresentar um documento que apontasse caminhos para a institucionalização do SNE<sup>179</sup>. Os esforços empreendidos resultaram na formulação de um texto, produzido pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), datado de junho de 2015, cujo título é “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”, com vistas a fomentar discussões, em todo o país, entre profissionais da educação e a sociedade civil organizada, para a construção de uma proposta coletiva que ecoasse no Congresso Nacional. Conforme se verificará adiante, o texto é acompanhado de uma agenda, que prevê ações concretas na direção de dialogar com diversos segmentos da sociedade.

### 3.3. CONTRIBUIÇÕES DA CONAE PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SNE COMO POLÍTICA DE ESTADO

De acordo com Luiz Fernandes Dourado, ao longo dos últimos anos, as conferências de educação tiveram importante papel na promoção de mudanças nas políticas nacionais de educação<sup>180</sup>. Tanto na I CONAE, promovida em 2010, quanto na II CONAE, realizada em 2014, diversos debates e deliberações puderam ser promovidos, com participação de profissionais da educação e da sociedade civil, a fim de se erigir políticas educacionais de Estado, que tivessem o objetivo de aperfeiçoar a gestão, planejamento e processos, objetivando-se assegurar a qualidade da educação.

---

<sup>179</sup> *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, junho de 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) (último acesso em 20/06/2016).

<sup>180</sup> DOURADO, Luiz Fernandes. *As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação*. In: RONCA, Antonio Carlos; ALVES, Luiz Roberto. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

Para Dourado, as conferências de educação têm sido relevantes para definir rumos para a educação nacional, rompendo com a hegemônica lógica da descontinuidade/continuidade, que perdurou ao longo das últimas décadas<sup>181</sup>. As conferências contribuíram para uma abertura de caminhos para o planejamento de longo prazo, o que resultou no envio do projeto do PNE, em 2010, ao Congresso Nacional. Sancionado em 2014, o PNE 2014-2024 deu amplitude à educação obrigatória (que passou a abranger a faixa etária de quatro a dezessete anos), definiu a parcela do PIB que se destinaria ao cumprimento das suas metas e, ainda, determinou um prazo para a institucionalização do SNE.

Cumprido ressaltar que a II CONAE teve o importante papel de apresentar apontamentos prospectivos sobre o SNE, mirando fundamentalmente no PNE. Em seu *documento-referência*, cuja temática foi “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, enalteceu-se que cabe ao Poder Público fazer do PNE e do SNE verdadeiras políticas de Estado, com vistas a reduzir as desigualdades educacionais, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

No bojo do *documento-referência*, salientou-se a imprescindibilidade da consolidação de um efetivo pacto federativo, pelo qual os entes federados possam atuar em colaboração e coordenação. Em outras palavras, ficou destacado que é fundamental que haja uma equilibrada relação *interfederativa*, entre a União e os demais entes, de maneira que as políticas educacionais sejam “concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino”<sup>182</sup>.

O referido documento foi estruturado em sete eixos:

---

<sup>181</sup> “As conferências na área educacional [...] cumprem, assim, o papel de dar uma direção às políticas de Estado para a superação da tradição histórica brasileira, na qual as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo”. (DOURADO, Luiz Fernandes. *As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação*. In: RONCA, Antonio Carlos; ALVES, Luiz Roberto. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015).

<sup>182</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016.

- Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação.
- Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos.
- Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente.
- Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem.
- Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social.
- Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho.
- Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.

Para Dourado, os aludidos temas são articulados entre si e possuem uma concepção comum de educação, de maneira que cada um dos eixos aborda um campo que precisa ser explorado, no âmbito das políticas educacionais. Salienta que, no primeiro eixo do *documento-referência*, são feitos apontamentos acerca da organização e regulação da educação, sendo colocada em destaque a necessidade de se erigir um regime federativo que assegure condições para institucionalizar o SNE, qualificando-o, assim como o PNE, como política de Estado<sup>183</sup>.

No segundo eixo são apresentados parâmetros de justiça social para as políticas educacionais, visando garantir a efetivação dos direitos humanos, bem como assegurar a promoção de uma educação inclusiva, voltada para a

---

<sup>183</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016.

diversidade. O terceiro eixo faz uma abordagem sobre políticas educacionais intersetoriais, relacionadas ao trabalho e ao desenvolvimento sustentável, bem como à cultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente.

O quarto eixo trata de medidas voltadas à qualidade da educação, democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem. O quinto eixo alude ao problema atinente à gestão democrática, tendo por base a participação popular, de maneira a conferir maior grau de legitimidade às ações políticas, em matéria educacional.

No sexto eixo são realizadas proposições voltadas à valorização dos profissionais da educação, dando-se destaque à formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. Por último, o sétimo eixo aborda os problemas que envolvem o financiamento da educação, apontando as necessidades de ampliação de recursos e aperfeiçoamento da gestão dos recursos.

Entre os diversos apontamentos apresentados na II CONAE, mister se faz salientar aqueles que dispõem sobre a organização e regulação do SNE. Notadamente no primeiro eixo, dá-se especial importância aos papéis do SNE e do PNE, enquanto políticas de Estado, para a promoção de uma educação de qualidade, em todos os níveis. Para tanto, propugna-se que o SNE seja capaz de:

[...] propiciar organicidade e articulação à proposição e materialização das políticas educativas, por meio de esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre os entes federados, para garantir o direito à educação e à escola de qualidade social. Diante o pacto federativo, a instituição do SNE deve respeitar a autonomia já construída pelos sistemas de ensino<sup>184</sup>.

Constata-se que as expectativas sobre o SNE – cujos atributos devem ser *organicidade e articulação, com esforço integrado e colaborativo*, respeitando-se a *autonomia* dos sistemas de ensino - vão ao encontro da perspectiva conceitual de *sistema*, já indicada neste trabalho. Conforme se verificou alhures, para

---

<sup>184</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 20.



Saviani, um sistema se qualifica como tal à medida que se constitui em uma multiplicidade articulada. Assim, estando presentes elementos que deem condições ao SNE para promover unidade na diversidade, poder-se-á dizer que ele cumpre, efetivamente, a função de sistema.

Note-se que o *documento-referência* prossegue apontando características do que, por definição, entendeu-se como sistema:

O SNE dará efetividade ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino pautados por uma política referenciada na unidade nacional, dentro da diversidade. A superação da lógica competitiva entre os entes federados e do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino é base para a efetivação do SNE<sup>185</sup>.

Verifica-se que o tratamento dado à matéria relativa ao SNE toma por base a ideia de que os entes devem atuar de forma interdependente. A consolidação de uma relação *interfederativa* pressupõe, pois, que União, Estados, Municípios e Distrito Federal tenham sua autonomia resguardada, de maneira a evitar-se aquilo que o texto denominou de “lógica competitiva” entre os entes.

O *texto-referência* continua, nele constando que é necessário que seja dada efetividade ao regime de colaboração aos entes federados, por meio de “bases de organização e gestão dos sistemas de ensino”<sup>186</sup>. Aponta, por conseguinte, para a formulação de uma política de financiamento sólida, que vise ao aperfeiçoamento da gestão e à transferência de recursos.

Também foi proposto pelo *texto-referência* que sejam definidas políticas orçamentárias que tornem factível a consolidação do SNE. Nesse caso, o Fórum Nacional de Educação (FNE) teria importante papel, porquanto daria amplitude ao debate acerca das questões orçamentárias, dando a chance de que diversos

---

<sup>185</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 20-21.

<sup>186</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 21.

setores da sociedade apresentassem suas contribuições. Por sua vez, o Conselho Nacional de Educação, dotado de poder normativo e de coordenação do SNE, haveria de ter autonomia administrativa e financeira para, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, e também com a sociedade civil, articular políticas educacionais de âmbito nacional.

Aventou-se, ainda, a criação de uma lei de responsabilidade educacional<sup>187</sup>, pela qual seriam previstos mecanismos de controle e gestão do financiamento da educação, em todas as esferas federais. Em havendo descumprimento das normas estabelecidas, tanto no âmbito nacional, quanto estadual ou municipal, deveriam ser fixadas sanções penais, cíveis e administrativas aos gestores e administradores que viessem a violar as respectivas disposições orçamentárias<sup>188</sup>.

Além disso, o *texto-referência* é enfático ao dizer que o SNE deve ser capaz de materializar as proposições e planejamentos que venham a ser suscitados. Faz-se necessário, então, criar meios e processos que garantam a articulação de políticas públicas, durante todo o seu ciclo, isto é, tanto na fase de formulação, quanto no planejamento, na implementação e na sua avaliação.

Foi recomendado, pelos autores do texto, que tal articulação não poderá ser feita sem que seja observado o que o PNE em vigor estabeleceu. Se o que se visa é a qualidade da educação, as metas previstas no PNE precisam ser asseguradas. Imprescindível se faz, então, que o SNE tenha condições de dar efetividade ao que ficou disposto pelo PNE e possa, inclusive, ter mecanismos de acompanhamento e avaliação das metas a serem cumpridas<sup>189</sup>. Nesse sentido:

---

<sup>187</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 7.420/06.

<sup>188</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/imagens/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/imagens/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 20-21, grifo nosso.

<sup>189</sup> “Ao eleger a qualidade como parâmetro de suas diretrizes, metas, estratégias e ações, o SNE deverá se articular ao PNE e aos demais planos decenais, entendidos como política de Estado”. BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em

No cenário educacional brasileiro, marcado pela edição de planos educacionais, torna-se necessário empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático. Por sua vez, todas precisam se articular com uma política nacional para a educação, com vistas ao seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. A instituição do SNE é fundamental para assegurar meios e processos para a articulação das políticas sociais [...] com vistas a assegurar os direitos humanos, sociais, políticos e econômicos de cidadania a todos/as brasileiros/as<sup>190</sup>.

Para Dourado, a concretização das referidas propostas implica o esforço conjunto da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, sobretudo na criação de normas e diretrizes educacionais comuns, com vistas a superar desigualdades sociais e regionais. Os avanços legais, contudo, não seriam suficientes para a promoção da pretendida igualdade material, sendo necessário reparar as assimetrias existentes, especialmente no que diz respeito ao acesso, permanência e qualidade da educação<sup>191</sup>.

As contribuições da II CONAE, notadamente voltadas à organização do SNE, foram decorrentes do que ficou estabelecido na lei do PNE 2014-2024 e desembocaram num texto publicado pelo Poder Executivo, com vistas à concretizar as expectativas firmadas na lei e na conferência. Ei-lo estudado adiante.

### 3.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA INICIAL DO MEC E SUA AGENDA PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SNE

Após a instituição do PNE 2014-2024 e a II CONAE, em junho de 2015, o MEC publicou um texto oficial, objetivando promover um amplo debate em torno

---

[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 21.

<sup>190</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012, p. 16. Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 20-21, grifo nosso.

<sup>191</sup> DOURADO, Luiz Fernandes. *As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação*. In: RONCA, Antonio Carlos; ALVES, Luiz Roberto. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015, p. 39.

da institucionalização do SNE. Nele foram apresentados alguns temas, que devem ser colocados em discussão, bem como foi proposta uma agenda, com a previsão de datas e atividades que devem ser realizadas, para a efetiva consolidação do SNE.

Logo no início, o texto dá destaque ao PNE, como Plano de Estado, por sua vigência decenal, e enaltece o fato de o Plano prever, explicitamente, a vinculação de uma determinada parcela dos recursos públicos para sua execução. Salienta, contudo, que a atual realidade ainda é paradoxal, haja vista que o PNE ficou instituído como articulador do SNE, embora este sequer tenha sido normatizado.

Consta do texto que a inexistência de uma política de Estado que atribua caráter sistêmico à educação nacional tem inviabilizado eventuais buscas pela igualdade educacional entre os entes federados. Decorre, em razão disso, a descontinuidade de programas e, conseqüentemente, a fragmentação de políticas, o que se torna entrave à superação das desigualdades socioeconômicas brasileiras<sup>192</sup>. E mesmo os resultados pontualmente obtidos invariavelmente deixam de ser plenamente efetivos, ante a complexidade e os conflitos que são inerentes à própria relação federativa, que existe entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Dessa forma:

Os resultados pontuais também não são capazes de ajudar na superação dos significativos problemas sistêmicos, imbricados na complexidade e nas tensões próprias do contexto federativo, que dificultam a organização da educação brasileira por meio de formas de colaboração capazes de efetivamente garantir o direito constitucional. Sem o Sistema, as lacunas de acordos federativos vinculantes, seja para a oferta da educação pelo setor público, seja para a regulação do setor privado, se concretizam na inequidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.  
[...]

---

<sup>192</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 1-2.

Além disso, é preciso lembrar que o Federalismo brasileiro foi conformado num contexto histórico marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional<sup>193</sup>.

Diante dessa realidade, o texto em questão apontou caminhos para que a educação nacional possa ser organizada de maneira sistêmica. Primeiro, remete-se à lei instituidora do PNE em vigor, fazendo menção às Metas e Estratégias definidas no Plano, conforme já se verificou neste trabalho. Segundo, propõe alterações à LDB e ao artigo 23 da Constituição Federal de 1988, bem como a criação de uma lei de responsabilidade educacional<sup>194</sup>, a adequação das regras de financiamento<sup>195</sup> e, também, dos sistemas de ensino à realidade sistêmica. Por último, apresenta uma agenda, que prevê uma sequência de ações para a definição do SNE.

No que tange à atual LDB, sugeriu-se que o diploma normativo fosse acrescido de um capítulo, denominado “Do Sistema Nacional de Educação”. Ainda, propugnou-se a inclusão de dispositivos à LDB, que apresentassem referenciais nacionais de qualidade<sup>196</sup> para a educação, de modo a prever:

- a) Uma base nacional comum que oriente a formação docente e os processos de avaliação de aprendizagem;

---

<sup>193</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 2.

<sup>194</sup> “Muito se tem falado sobre uma Lei de Responsabilidade Educacional. Responsabilizar é definir responsabilidades, prever as condições para o seu exercício e para o seu acompanhamento e controle. Uma Lei Complementar que regulamente o Inciso V do Artigo 23 da Constituição será a Lei de Responsabilidade Educacional, pois tratará das normas de cooperação obrigatórias para dar sustentação à nova forma de organização da educação nacional. Tais normas devem ser regras claras de supletividade vinculadas aos referenciais de qualidade, trazendo na sua base o princípio da interdependência e da cooperação”. BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 7.

<sup>195</sup> “A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo. O equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais” BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 9.

<sup>196</sup> A esse respeito, vide XIMENES, Salomão Barros. *Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 1995.

- b) a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares;
- c) a valorização profissional e a avaliação institucional; e
- d) a gestão democrática, no seu sentido amplo, incluindo o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação e as conferências de educação<sup>197</sup>.

Vai-se, então, estudar tais propostas, procurando-se apresentar seus mecanismos jurídicos correspondentes, com vistas à organização do SNE.

#### **3.4.1. Base Nacional Comum, formação docente e processos de avaliação de aprendizagem**

Conforme previsto no texto publicado pelo MEC, a *Base Nacional Comum* deverá ter o condão de realizar as Estratégias 2.1, 2.2, 3.1 e 3.2, do PNE 2014-2024. A Estratégia 2.1 determina o prazo de até dois anos, contados da vigência do PNE, para o MEC enviar uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para alunos(as) do ensino fundamental – e do ensino médio, nos termos da Estratégia 3.2. Pela Estratégia 2.2, os entes ficam obrigados a pactuar em prol dos direitos e objetivos de aprendizagem que darão sustentação à base nacional comum curricular do ensino fundamental. O texto que define a Estratégia 3.1 determina que se deve institucionalizar um programa nacional capaz de renovar os currículos do ensino médio, para que sejam mais flexíveis e diversificados.

De acordo com o texto supracitado, é necessário que a formação da Base Nacional Curricular Comum, em articulação com os entes federados, deva estar em conformidade com as Diretrizes do Conselho Nacional de Educação. Dá, pois, destaque à Resolução CNE/CEB 04/2010, que “Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica”, pela qual se espera construir critérios nacionais de qualidade, de maneira que seja promovida real diversificação curricular e se supere o paradigma educacional orientado por modelos prontos e *apostilados*.

---

<sup>197</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 3.

Ainda no que concerne à *Base Nacional Comum*, ressalta-se que os parâmetros do SNE para a “formação docente” encontram-se previstos na Meta 15, do PNE. Por essa Meta, ficou estabelecido que todos os (as) professores (as) que lecionam na educação básica devem ter a formação de nível superior, de acordo com a respectiva área de atuação de cada qual. Também pela Meta 16 ficou previsto que deve ser garantido aos profissionais da educação básica acesso à formação continuada em sua área de atuação.

Segundo disposto no texto do MEC, seria necessário dar aprimoramento à Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério (Decreto n. 6.755/2009) e dos profissionais que não são do magistério (Decreto 7.415/2010). Em resposta a isso, na data de 09/05/2016, a então Presidente em exercício, Dilma Rousseff, instituiu o Decreto n. 8.752, a fim de regular a *Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica*.

Por sua vez, os “processos de avaliação de aprendizagem” são referidos no artigo 11, do PNE, que determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica passa a ser a fonte de informação e definição de políticas públicas educacionais, voltadas a esse nível de ensino. Ficou estabelecido que deveriam ser desenvolvidos parâmetros permanentes de aperfeiçoamento dos indicadores educacionais, seja para avaliar o desempenho dos estudantes, seja das instituições. Entre os crivos avaliativos, pode-se citar o “perfil do alunado e dos profissionais da educação, capacidade de oferta, infraestrutura e recursos pedagógicos disponíveis, processos de gestão, condições de trabalho”, além de outros, que podem ser agregados, para a formação dos indicadores educacionais<sup>198</sup>.

---

<sup>198</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 4.

### 3.4.2. Estrutura e funcionamento dos estabelecimentos escolares

O aludido texto do MEC, ao abordar a questão atinente aos estabelecimentos escolares, tem sua referência correspondente nas Estratégias 20.6, 20.7 e 20.10, do PNE. Tais Estratégias aludem ao prazo de implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), atrelado a um conjunto de padrões mínimos definidos pela lei e que será ajustado gradualmente, até a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

Note-se que, pela Estratégia 20.9, ficou determinado o prazo de dois anos, a partir da vigência da lei, para se instituir lei complementar regulamentadora do artigo 23, parágrafo único, e artigo 211, da Constituição. Essa lei complementar deve estabelecer normas de cooperação entre os entes federados e o que a Estratégia 20.9 denominou de “articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos”, com vistas à redução das desigualdades regionais.

A recomendação feita pelos autores do texto publicado pelo MEC, em relação à estrutura e ao funcionamento, é a de que sejam realizados acordos para a definição de referenciais de qualidade, com vistas a nortear a ação supletiva da União em relação aos demais entes federados. O que se espera é que seja elaborado mais que uma lista descritiva de insumos, pois devem ser construídos “referenciais combinados”, de forma articulada, pelos governos<sup>199</sup>.

## 4. Valorização profissional e avaliação institucional

No tocante à *valorização profissional*, verifica-se que os autores do texto do MEC dão destaque à necessidade de se criar espaços de diálogo e negociação, bem como diretrizes que tratem da carreira, condições de trabalho, salário e

---

<sup>199</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 4.



formação dos profissionais da educação, de maneira integrada. Embora não se pretenda criar uma carreira única, tem-se o objetivo de definir parâmetros para que as carreiras respeitem um certo equilíbrio e obedeçam ao Piso Salarial Profissional Nacional (Lei n. 11.738/2008)<sup>200</sup>.

#### **4.1.4. Conselhos, fóruns, instâncias de negociação e conferências de educação**

Os autores do texto do MEC fazem menção à necessidade de se criar conselhos, fóruns e instâncias de negociação, os quais estão previstos no artigo 7º, da lei do PNE. No § 6º desse dispositivo legal, está prevista a criação de “instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”. Entre elas, dá-se destaque ao CNE e uma Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa.

O CNE fica incumbido de realizar deliberações acerca de políticas educacionais e temas de natureza pedagógica. Além disso, é-lhe conferida competência normativa, para instituição de diretrizes nacionais, e consultiva. Para os autores do texto, a composição do órgão, então, deve “combinar capacidades técnicas com representação federativa”<sup>201</sup>.

No mesmo sentido, os conselhos estaduais precisam receber poder normativo, deliberativo e consultivo, para instituir diretrizes complementares e deliberar sobre processos avaliativos e oferta de ensino. Igualmente, os conselhos municipais (ou um Sistema Único, com os Estados) devem ser revestidos dos mesmos três papéis, sendo que sua atuação estará orientada para tratar do “funcionamento, credenciamento e reconhecimento de instituições, a

---

<sup>200</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 5.

<sup>201</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 5.

autorização e reconhecimento de cursos, organização curricular”<sup>202</sup>, entre outros assuntos, que envolvam o interesse local.

Ademais, a criação de uma Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa – MEC, CONSED e UNDIME – tem a finalidade de dar específico tratamento à gestão e ao financiamento da educação. Com o propósito de se assegurar a qualidade pedagógica, em 24/06/2015, tal instância foi instituída, através da Portaria n. 619, com o escopo de institucionalizar espaços dialógicos permanentes, para promover a “coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca, com unidade, divisão de competências e responsabilidades”<sup>203</sup>. Nesse sentido, os autores do texto do MEC apontam que:

[...] instalado esse novo espaço de diálogo no Sistema, será necessário buscar, permanentemente, coesão e harmonia entre as deliberações de uma e as da outra instância. Tal estrutura deve se repetir em cada unidade federativa, com composição bipartite, para atuação nas suas respectivas esferas de competência<sup>204</sup>.

Quanto aos fóruns de educação, que precisam permear todos os níveis do SNE, é necessário que se constituam como “espaços qualificados de participação e expressão”<sup>205</sup>. Entre suas atribuições está aquela que prevê a organização e avaliação das conferências de educação, tanto no âmbito nacional quanto estadual e municipal, conforme determinado no artigo 6º, da lei do PNE.

---

<sup>202</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 5.

<sup>203</sup> Preâmbulo da Portaria n. 619/24.06.2015

<sup>204</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 5.

<sup>205</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 5.

#### 4.1.5. Gestão democrática da educação nacional

No que tange ao tema da *gestão democrática* da educação, os autores do texto fazem referência ao artigo 9º, da lei instituidora do PNE. Por esse dispositivo legal, os governos subnacionais receberam a incumbência de, em dois anos, criar as normas regulamentadoras da gestão democrática da educação, em seus âmbitos de atuação.

Com efeito, relativamente à gestão democrática, no texto do MEC é trazida a seguinte consideração:

[...] 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 estabeleceram 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.

[...]

É importante ressaltar, nesse processo, a necessidade de se garantir os processos de efetiva participação e decisão a serem definidos nos marcos da regulamentação dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das instituições educacionais, instituindo e consolidando os mecanismos democráticos na gestão<sup>206</sup>.

Cumprido ressalta que, na atual ordem constitucional, a cidadania conferida às subjetividades e coletividades ecoa para além do exercício representativo, alcançando as fronteiras da participação concreta. Tanto indivíduos quanto grupos são reconhecidos como sujeitos dotados da potencialidade de participar ativamente das decisões políticas e das formulações de leis<sup>207</sup>.

Eis que, para Pedro Demo, a cidadania não alcança significado pleno apenas pelas linhas da narrativa legal, como se fosse mero elemento político

---

<sup>206</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016, p. 5.

<sup>207</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Legitimidade jurídica das políticas públicas*: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia. *O Direito e as políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 4-5.

previamente definido<sup>208</sup>. Em não se repesando pelos limites do imperativo normativo, sua compreensão está para além do dado (como ocorre quando as decisões políticas são feitas sem a participação direta dos cidadãos), sendo expressão concreta de uma participação que se constrói paulatinamente, na contínua interlocução entre Estado e sociedade civil<sup>209</sup>.

Portanto, é imprescindível instituir-se instrumentos que tornem a participação popular possível, com mecanismos de gestão democrática da educação nacional. De acordo com Moacir Gadotti, é necessário que a gestão democrática seja viável em diversas esferas, isto é, tanto na realidade escola e da comunidade escolar, quanto no âmbito municipal, estadual e, inclusive, nacional<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Cf. DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo; Cortez; 1988.

<sup>209</sup> “Assim, não existe participação dada, imposta, prévia ou suficiente. Dada, imposta, prévia e suficiente (demais) é a desigualdade social. Participação vem depois, se conquistada. Precisa ser construída, todo o dia recuperada. Enfrentar politicamente a pobreza significa partir do real interessado, do pobre. Política social necessita, por certo, de técnico, de pesquisador, de planejador, de Estado e universidade, mas tudo isso é instrumentação. Decisiva é somente a presença consciente e organizada do pobre. Nesse plano não há como tergiversar, substituir, escamotear”. (DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. ed. 13. Campinas: Papirus, 2012, p.41).

<sup>210</sup> Cf. GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional*. [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf). Último acesso em 20/06/2016.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho pretendeu-se responder ao problema de pesquisa inicial, isto é, se as determinações de normatização do Sistema Nacional de Educação, previstas na lei instituidora do PNE e amplamente discutidas no âmbito das conferências nacionais de educação e do MEC, são compatíveis com o modelo federativo brasileiro, de modo a reunir condições de promover unidade sistêmica à educação nacional. Para tanto, primeiro procurou-se compreender os problemas que, historicamente, ensejaram a retomada de discussões em torno do SNE (primeiro capítulo) e, depois, foram perquiridos os parâmetros constitucionais e legais que definem o federalismo educacional brasileiro (segundo capítulo), uma vez que o SNE deve ornar com o complexo de atribuições e competências que a Constituição Federal atribuiu aos entes federativos. Por fim, foi apontado como os questionamentos que surgiram durante os dois primeiros capítulos, hodiernamente, têm recebido tratamento específico, à luz de estudos acadêmicos, de mecanismos de participação popular e de leis que já foram implementadas.

No primeiro capítulo fez-se um estudo sobre alguns fatores históricos, políticos e econômicos que suscitaram a retomada do atual debate acerca da organização da Educação, em perspectiva sistêmica. Em linhas gerais, pôde-se verificar que há um histórico longínquo de políticas públicas que, no Brasil, ao longo de quase dois séculos – isto é, desde o Império -, não delinearam um modelo educacional único, senão que tais políticas foram decisivas para a criação de redes de ensino significativamente distintas umas das outras, sem que houvesse coesão entre si, nem lhes fosse oferecido um acesso equânime a recursos técnicos e financeiros.

Verificou-se que as políticas educacionais de abrangência nacional ficaram historicamente ligadas à organização e manutenção do ensino superior, tendo abrangência limitada a determinadas localidades. Por sua vez, as políticas educacionais de abrangência estadual – precedidas pelas políticas provinciais – e, depois, de âmbito municipal, tinham o condão de promover a escolarização

inicial à população local. As redes de ensino, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, erigiram-se como realidades distintas, destituídas de uma condução discursiva político-pedagógica uníssona. Historicamente, o distanciamento entre as múltiplas realidades de cada sistema de ensino teve importante relação com os processos sociopolíticos de formação do Brasil.

As consequências disso, decorrentes de uma construção tripartida da Educação brasileira, acabaram por se tornar objeto de discussões emblemáticas no pós-Constituição Federal de 1988. Isso se deu diante de uma notória dicotomia entre aquilo que foi previsto pelo imperativo normativo constitucional e a realidade percebida dentro de cada rede de ensino. Embora o texto normativo da Constituição trouxesse previsão quanto à competência da União, Estados e Municípios em propiciar os meios de acesso à Educação, na prática, o que ocorreu foi que os enlaces jurídico-institucionais comuns, que objetivavam assegurar o direito à educação, firmaram-se pontualmente, ao sabor das alianças políticas que, de maneira incidental e efêmera, eram consubstanciadas.

Com efeito, no embate dialético entre Constituição e realidade, adveio, durante o Governo FHC, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), instituído pela EC n. 14/1996. Houve, então, uma certa definição de parâmetros quanto aos papéis dos entes federados na promoção do acesso à educação, bem como quanto à distribuição de recursos entre si. Contudo, o modelo de universalização adotado – o da municipalização – acabou contribuindo para o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais existentes no país sendo que os Municípios mais pobres apresentaram os piores índices educacionais. Depois, com o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), previsto pela EC n. 53/2006, deu-se amplitude aos recursos previstos e às etapas de ensino alcançadas pelo FUNDEF, assim como foram aperfeiçoados os parâmetros para sua distribuição.

Não obstante isso, o FUNDEF e o FUNDEB, enquanto programas assentados em fatores políticos conflitantes, tiveram seus limites substancialmente demarcados. Tanto um quanto o outro ficaram adstritos à sua

inexorável temporalidade, vez que foram criados para vigorar por prazo determinado. Ademais, dado que a matriz do conteúdo de suas normas era orientada à distribuição de recursos, a expansão das redes de ensino se deu sem que houvesse a correspondente criação de instâncias hábeis em coordenar e avaliar as ações realizadas pelos entes federados, os quais tiveram que, efetivamente, implementar políticas educacionais, conforme sua própria capacidade técnica e gerencial.

Desta feita, se foi possível reconhecer os avanços obtidos pelo FUNDEF e o FUNDEB, porquanto abriram caminhos para a expansão das redes educacionais, também suas limitações foram percebidas e colocadas em questão, ao longo das décadas de 1990 e 2000. Suscitou-se, a partir de então, a retomada dos debates sobre a necessidade de se organizar a educação nacional, como um sistema.

Diante disso, conforme foi abordado no segundo capítulo, o problema educacional em questão também se tornou, fundamentalmente, problema de dimensão jurídica. De acordo com Gadotti, atualmente, para que o processo de criação do SNE reúna condições materiais de consubstanciação, necessário se faz que haja coerência entre o discurso da Educação e do Direito.

Então, para haver concreção ao que a Educação busca idealizar como SNE, torna-se necessária, para aqueles que objetivam levar a cabo sua consecução, a compreensão sobre as principais questões que envolvem o debate jurídico sobre o federalismo brasileiro. Isso porque os problemas centrais do constitucionalismo contemporâneo, voltados à formação do Estado brasileiro e seu modelo federativo, resvalam nos pontos sensíveis da problematização concernente à organização sistêmica da Educação nacional, dado que o regime de cooperação e coordenação entre os entes federados encontra previsão constitucional, inclusive nas matérias de direito educacional.

Foi possível constatar que a abertura de horizontes possíveis para a institucionalização do SNE passa pela compreensão necessária sobre como a moldura normativa da Constituição Federal de 1988 demarca as atribuições e competências dos entes federados. Por isso, no segundo capítulo, procurou-se

fazer um estudo acerca de uma possível concepção técnica que a doutrina constitucionalista aponta sobre a repartição de competências privativas, exclusivas, comuns e concorrentes, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na Constituição.

Verificou-se que, como dito, o regime constitucional de competências prevê que os entes federados podem atuar em regime de cooperação e coordenação. Nos casos em que é comum a competência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (artigo 23, da Constituição Federal de 1988), faz-se necessária uma unidade de planejamento, de modo a promover a conciliação de questões socioeconômicas, inerentes ao Estado Social. Assim, pela sua atuação comum, os entes devem promover um regime de cooperação federativa, em que as matérias definidas no bojo do artigo 23 recebam tratamento conjunto, procurando-se reduzir as desigualdades regionais, assim como evitar que União e governos subnacionais atuem isoladamente.

Cumprе ressaltar que, para Gilberto Bercovici, o regime de cooperação federativa não tem a finalidade de promover a centralização das ações ou mesmo uma hierarquia entre os entes federados, senão que sua homogeneização. Ao mesmo tempo em que as decisões devem ser realizadas conjuntamente, de maneira colaborativa, é também importante que sejam respeitadas as particularidades que os entes possuem, constituindo-se, assim, um regime cuja relação é propriamente *interfederativa*, nela havendo complementaridade e conjunta responsabilidade social e financeira na implementação de políticas públicas.

Já no regime de coordenação federativa, as competências atribuídas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, são concorrentes. Nesse caso, os entes são colocados em pé de igualdade, podendo tomar suas decisões separadamente, com intensidade e âmbitos de atuação diversos. É-lhes, pois, assegurada alguma autonomia para legislar sobre as matérias previstas no texto normativo constitucional.



Visto isso, foram apontadas diversas críticas ao federalismo brasileiro, entre as quais se destacou o fato de não haver, até o presente momento, a criação de leis complementares regulamentadoras de normas para a cooperação entre os entes federados, previstas no parágrafo único, do artigo 23, da Constituição. Verificou-se que o texto constitucional permanece lacunoso, no que tange à previsão de competências comuns relacionadas ao planejamento, que são definidas, na Constituição, apenas como prerrogativa da União.

Passou-se, então, ao estudo sobre como, em matéria educacional, foram repartidas as competências comuns e concorrentes, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No referido artigo 23, da Constituição Federal de 1988, estatuiu-se que é competência comum dos entes federados proporcionar os meios de acesso à educação, assim como à cultura, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. Por sua vez, o artigo 24, em seu bojo versou sobre as competências concorrentes dos entes em legislar sobre educação, sendo que à União foi definida a incumbência de instituir normas gerais e, aos Estados, normas suplementares.

Em seguida, realizou-se a investigação do capítulo da LDB em vigor que trata das atribuições de competências dos entes federados. Pôde-se verificar que o legislador deu-lhe estreita semelhança aos dispositivos constitucionais, com alguns adicionais e incidentais adendos. Em decorrência dos trâmites realizados ao longo do processo legislativo, foi retirado da LDB o capítulo denominado “Do Sistema Nacional de Educação”, o qual teve seu conteúdo substancialmente modificado e passou a se chamar apenas “Da Organização da Educação Nacional”.

Segundo Dermeval Saviani, foi esvaziado o sentido de sistema que se pretendia no bojo do texto da LDB. Para esse autor, a atual previsão de competências e tarefas aos entes federados não é suficiente para que se configure um sistema. A organização da educação nacional, para ter caráter sistêmico, precisa ser realizada de maneira que promova unidade na diversidade, pois um sistema deve propiciar a coesão entre elementos dotados, cada qual, de particularidades e especificidades próprias.

Ainda, para Saviani, o conceito de sistema deve partir de uma fenomenologia dialética, pela qual a sistematização é compreendida como agir humano, que advém de uma consciência refletida, constituindo-se como ato intencional. É preciso que a sistematização esteja imbuída de um radical processo de compreensão da realidade concreta, o que se faz fenomenologicamente, pelo *ser-em*, e também dialeticamente, porquanto os fatores concretamente envolvidos devem compor uma totalidade, um conjunto e uma unidade.

Em decorrência disso, conforme destacou Saviani, não se pretende, simplesmente, sistematizar por sistematizar. É fundamental que o ato de sistematização ocorra acompanhado de intencionalidade, unidade, variedade e coerência. Espera-se, pois, que o sistema seja capaz de articular suas partes, de maneira a concretizar os objetivos que dele são esperados.

Ressalta-se que, além da concepção filosófica de sistema, decorrente da reflexão de Saviani, também procurou-se estudar a noção de sistema jurídico, desenvolvida por Claus-Wilhelm Canaris. Verificou-se que, para este autor, é necessário que se supere o formalismo instituído pelo positivismo idealista, de maneira que o sistema jurídico seja percebido como fenômeno aberto, capaz de absorver a dinâmica dos valores sociais, que são mutáveis. Assim, por esse prisma, o SNE também não pode ser impermeável, hermeticamente fechado ao conteúdo axiológico que emana da experiência social.

Ao final do segundo capítulo, concluiu-se que as disposições constitucionais e legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro apontam para a necessidade de se dar tratamento sistêmico à organização da educação nacional. Com efeito, pôde-se averiguar que tanto Bercovici quanto Saviani sustentam que a própria ideia de federação pressupõe algo que corresponda a uma unidade coesa. Todavia, constatou-se que o conjunto de normas existentes em matéria educacional no Brasil não propicia a esperada articulação *interfederativa*.

Diante da realidade presente, em que se constata a falta de articulação da educação nacional, foram desenvolvidas reflexões, propostas e determinações legais para a institucionalização do SNE. De acordo com o que foi estudado no

terceiro e último capítulo, o PNE 2014-2024 estabeleceu parâmetros para a criação do SNE, os quais foram objeto de intenso debate no âmbito da II CONAE (2014) e, após, condensaram-se em um texto oficial do MEC, em julho de 2015, juntamente com uma agenda para a criação do Sistema.

A pesquisa sobre as proposições existentes para a institucionalização do SNE foi realizada a partir da visão jurídico-institucional de Maria Paula Dallari Bucci e também da perspectiva multidimensional de Diogo Coutinho, que permitem uma aproximação entre Direito e Políticas Públicas. Pôde-se verificar o aspecto sistemático das políticas públicas, que devem operar como unidade coesa de fatores diversos.

Como não se poderia vislumbrar de modo diferente, esse caráter sistêmico, atribuído às políticas públicas, é esperado do SNE, que já carrega em seu próprio nome a expressão *sistema*. Certamente, não seria coerente criar um SNE que fosse assistemático, isto é, desprovido dos atributos que possibilitassem a articulação dos seus elementos.

Ocorre que, na prática, diversos foram os fatores identificados como componentes do problema que precisa ser tratado pelo SNE, enquanto política pública. Tais fatores foram estudados durante os dois primeiros capítulos, que explicitaram a dimensão dos desafios que hão de ser enfrentados para a criação do SNE, tanto do ponto de vista político quanto jurídico.

O que se verificou, pelo estudo da lei instituidora do PNE 2014-2024, das considerações da II CONAE e do referido documento publicado pelo MEC, foi um conjunto de proposições, com apontamentos de variadas áreas do saber. As soluções apresentadas foram diversas, dada a complexidade das questões que se tornaram objeto de investigação.

Pelo artigo 13 da lei do PNE 2014-2024, estabeleceu-se um prazo para a normatização do SNE. Constatou-se que isso se faz necessário, haja vista que as disposições constitucionais e da LDB não atribuem o esperado sentido sistemático às políticas educacionais que são implementadas pelos entes federados. Assim sendo, o corpo normativo do SNE deverá atribuir dimensão

substantiva a essa política pública, trazendo em seu conteúdo os objetivos e opções políticas que a nortearão – o que, em parte, foi abordado pela II CONAE e pelo aludido texto do MEC.

Ainda, para que se possa enfrentar a verificada desarticulação política, os objetivos orientadores precisarão vir acompanhados do respectivo arranjo institucional. Será necessário definir tarefas e competências, cuidando-se para que as ações governamentais não se operem de maneira dissociada e estanque, mas articuladamente, coordenando relações *intersectoriais*.

Em resposta a isso, os autores do supracitado texto do MEC apresentaram expectativas iniciais sobre os poderes normativos e deliberativos que deverão ser conferidos aos conselhos de educação e as atribuições para o tratamento da qualidade da educação em instâncias permanentes de negociação interfederativa, no âmbito nacional, estadual e municipal. Para Bucci e Coutinho, as prerrogativas e poderes que se pretendem atribuir aos conselhos e às instâncias podem carecer de efetividade e se tornar inócuos, caso não sejam implementados os meios jurídicos adequados para o alcance dos fins pretendidos.

De acordo com o que se verificou ao longo deste trabalho, o Direito possui uma dimensão instrumental, podendo oferecer ferramentas capazes de auxiliar na consecução de políticas públicas. Nesse aspecto, as propostas sobre o SNE parecem estar ainda carentes de contribuições da área jurídica. Por isso, é imprescindível que se faça uma abordagem sobre o SNE, a partir do prisma do que Diogo Coutinho denomina de uma nova tecnologia jurídica de análise e gestão de políticas públicas.

Segundo Clarice Seixas Duarte, para que se evite que os conflitos sociais escoem pela via da *judicialização*, é fundamental que sejam identificados os pontos de desarticulação das políticas públicas, para que estas se aperfeiçoem e possam atingir seus objetivos precípuos, contribuindo, por conseguinte, para a promoção da justiça social e redução das desigualdades. Por isso, no que tange ao SNE, necessário se faz aplicar uma metodologia jurídica que analise os seus contornos e aponte soluções para os pontos de desencontro *intersectoriais*, em

cada etapa do ciclo dessa política pública (formulação, execução, avaliação e fiscalização e controle).

Além dessa dimensão instrumental, verificou-se que houve previsão de mecanismos de participação e controle social do SNE. A contribuição do Direito, nesse aspecto, será a de assegurar a participação de diversos atores, entre eles técnicos, agentes governamentais e a sociedade civil, durante todo o ciclo da política pública – veja-se que é esperada a participação popular inclusive na sua agenda de formulação. A esse respeito, a lei do PNE, a II CONAE e o texto do MEC deram ênfase sobre a importância da gestão democrática da educação, que recebeu *status* de princípio orientador do SNE.

Efetivamente, eis o que se estudou nesta pesquisa. Com base nos mencionados referenciais teóricos e metodológicos, pôde-se fazer uma aproximação entre dois debates que, por décadas, orbitaram em campos muito distintos: o primeiro, promovido pela Educação, que sempre esteve atrelado a um certo afã sistematizador, mas que invariavelmente se orientou por ideários que raramente vieram acompanhados de fundamentos capazes de dar instrumentalidade à institucionalização desejada; o segundo, presente na seara jurídica, que deu relevo a problematizações mais gerais e abstratas sobre o federalismo brasileiro, e que se distanciou das questões propriamente educacionais.

A reunião dos diversos fatores políticos, econômicos e jurídicos, estudados neste trabalho, eclodiu nos debates da atualidade acerca da organização do que venha a ser o SNE. E note-se que, muito embora, de quando em quando, ao longo das últimas décadas, setores sociais diversos já tivessem propugnado ideias favoráveis à construção de um modelo nacional que operasse como um sistema – sendo diversos deles caudatários dos ideais do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 -, é no momento presente que têm sido reunidos os fatores objetivos e materiais para sua realização. Espera-se que a instabilidade política, provocada pelos fatores socioeconômicos da história recente, não anulem os avanços sociais até aqui conquistados, a ponto de inviabilizar o

cumprimento das disposições previstas na lei instituidora do PNE 2014-2024, entre elas a organização do SNE.

A partir de tudo o que fora pesquisado no presente trabalho, procurou-se abrir caminhos de aproximação entre o Direito e a Educação, notadamente no campo das Políticas Públicas. Buscou-se, assim, apresentar contribuições para que sejam desenvolvidos arranjos institucionais capazes de dar dimensão concreta ao Sistema Nacional de Educação, como possível política de articulação *interfederativa*, com vistas à promoção da unidade na diversidade da educação nacional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.* no.24 Curitiba Jun. 2005, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext) Último acesso em 20/06/2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. BIB, São Paulo, nº 51, I semestre de 2001.

ARIAS, Isabel Maria Sabino de; VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Liber Livro, 2008.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: 2005.

ARRETCHE, Marta (Coord). *Desigualdades em saúde e educação no Brasil*. Universidade de São Paulo. CEM, 2013. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1160> Último acesso em 15.09.2016.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2015.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 11. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2010.

AZEVEDO, Fernando. *Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

\_\_\_\_\_. *Formação e evolução do federalismo no Brasil*. In: TAVARES, André; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O debate sobre a repartição de competências federativas no Brasil. In: BERCOVICI, Gilberto (Coord.). *Projeto pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa*. Mackenzie/PNUD/SAL-MJ.

BITTAR, Eduardo. Ética, cidadania e constituição: o direito à dignidade e à condição humana. In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 8 – jul./dez. 2006.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Lei de 15 de Outubro de 1827. Brasília: Senado.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação (2001-2011)*. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação (2014-2024)*. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 7.420/06.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria n.619, de 24 de junho de 2015. Brasília: MEC, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC, 2012. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf) Último acesso em 20/06/2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento referência da CONAE 2014. Brasília: MEC, 2012. Disponível em



[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf) Último acesso em 20/06/2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. In: FORTINI, Cristina; Esteves, Júlio César; DIAS, Maria Teresa. *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> Último acesso em 20/06/2016.

\_\_\_\_\_; VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, jun. 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. *A nova cidadania*. Lua Nova n. 28-29. São Paulo, Apr. 1993.

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2.

COUTINHO, Diogo. *O direito nas políticas públicas*. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_766/14\\_05\\_12\\_15O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_15O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf). Último acesso em 20/06/2016.

DALLARI, Dalmo De Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo; Cortez; 1988.

\_\_\_\_\_. *Política social, educação e cidadania*. ed. 13. Campinas: Papirus, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. *As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação*. In: RONCA, Antonio Carlos; ALVES, Luiz Roberto. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

DORIA, Sampaio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Max Limonad, 1962.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 18 (2), p. 113-118, 2004.

\_\_\_\_\_. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 707, out. 2007.

\_\_\_\_\_. *O ciclo das políticas públicas*. SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia Tuma (Orgs.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal de 1988. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: 2003.

FERNANDES, Florestan. *O desafio educacional*. Cortez Editora, 1989.

FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf) (Último acesso em 20/06/2016).

GARCIA, Maria. *Federalismo e autonomia dos entes federados em relação ao direito à educação*. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, p. 249-274, 1991.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Trad. Francisco G. Heidemann. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELSEN, Hans. *Teoría pura del derecho*. 2. ed. Trad. Roberto J. Vernengo. Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educ. Pesc.* São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIMA, Antônio Bosco. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: LIMA, Antônio Bosco de (Org.). *Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã, 2004, p. 17-37.

MAMAN, Jeanette Antonios. *Fenomenologia existencial do direito: crítica do pensamento jurídico brasileiro*. ed. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MARSHAL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARQUES, Binho *et al.* O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos.

[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques\\_nogueira\\_lambertucci\\_grossi.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf) (Último acesso em 20/06/2016).

MARTINS, A. M.; WERLE, F. O. (Orgs.). *Políticas educacionais: elementos para reflexão*. Porto Alegre: Redes, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro B. *Filosofia do direito*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOTTA, Fernando Prestes. *Proudhon*. São Paulo: Ática, 1986.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora da pauta. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/Vertentes/Rosimar%20e%20Beatriz.pdf> Último acesso em: 20/06/2016.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ensaio sobre a origem das línguas; discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. *Introdução geral à coleção*. In: Democratizar a democracia. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. *Para uma pedagogia do conflito*. In: Freitas, Ana Lúcia e Moraes, Salete Campos (Orgs.), *Contra o desperdício da experiência*. A pedagogia do conflito revisitada. Porto Alegre: Redes Editora Lda., 15-40.

\_\_\_\_\_. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. *Guia prático da política educacional do Brasil: ações, planos, programas e impactos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania*. In: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia (Orgs.). *O Direito e as políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2013.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. In: Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.

XIMENES, Salomão Barros. *Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 1995.