

O PAPEL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL ARTICULADO

Roberto Ferraz Barreto¹
Suely Melo de Castro Menezes²
Maria Beatriz Mandelert Padovani³
Karina Melo de Castro Menezes⁴

RESUMO

O objeto do presente estudo é a análise da proposição, oriunda da Conferência Nacional da Educação (CONAE), constante de seu Documento Referência (MEC/CONAE, 2009), de um Sistema Nacional Articulado de Educação, quanto à sua pertinência, conveniência e possibilidade jurídica. Além disto, aborda-se o papel dos Conselhos Estaduais de Educação, contextualizando essas questões às dificuldades de construção de um projeto educacional no Brasil, que respeite o pacto federativo, tenha unidade em seu todo, porém que preserve as especificidades regionais e locais – multiplicidades. Para tanto, procede-se ao exame da legislação nacional em vigor em matéria educacional, detalha-se a fundamentação proposta no Documento Referência da CONAE, no que pertine à matéria, as causas da desarticulação e fragmentação do sistema educacional brasileiro, sugerindo-se um caminho democrático para a superação dessas questões, a partir da organização em rede dos Conselhos de Educação, interconectados pelos dispositivos constitucionais e legais que já preconizam o regime de colaboração.

Palavras-chave: Conselhos Estaduais de Educação. Sistema Nacional de Educação. Educação Básica. Educação Nacional. Conferência Nacional de Educação.

¹ Doutor em Matemática Aplicada (USP/SP). Presidente do Conselho Estadual de Educação do Pará. robertoferrazbarreto@gmail.com

² Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU/SP). Diretora Geral do Grupo Ipiranga e Conselheira Estadual de Educação do Pará. suely@idepa.com.br

³ Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU/SP). Diretora Pedagógica do Grupo Ipiranga. beatrizmpadovani@gmail.com

⁴ Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU/SP). Vice-diretora Geral do Grupo Ipiranga. karinamcmenezes@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Brasil encontra-se em um momento ímpar de copiosos debates sobre educação, especialmente em relação à educação básica, admitida, unissonamente, como direito fundamental do indivíduo, indispensável à formação plena da pessoa e ao amplo exercício de sua cidadania.

O cenário em que tais debates fluem considera que o país não logrou êxito na superação de seus *déficits* educacionais e, muito embora deva-se destacar os avanços das últimas décadas, o Brasil ainda convive com a escassez de vagas para a educação infantil, com um ensino fundamental oferecido em jornadas diárias inferiores às ideais (apenas quatro horas de trabalho escolar diário), com altos índices de evasão e repetência – com milhões de pessoas acima de 15 anos que não completaram este nível de ensino obrigatório –, um ensino médio ainda seletivo e despersonalizado, precário atendimento na área da inclusão, sem considerar a pequena parcela da população em idade apropriada atendida no ensino superior.

Esse quadro educacional é evidenciado pelos indicadores qualitativos nacionais e internacionais, destacando-se, para fins ilustrativos, os resultados obtidos por nossos estudantes no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

O contexto de má qualidade da educação básica brasileira é, ainda, completado pelos baixos salários docentes e pela carência de professores devidamente qualificados e formados – especialmente no segundo ciclo do ensino fundamental e no ensino médio – e, segundo autores como Camargo et. al. (2008) e Abrahão (2005), pela falta de recursos públicos destinados à educação, que, atualmente, correspondem a cerca de 4% do PIB – Produto Interno Bruto, quando deveriam ser de 10%, de acordo com as experiências internacionais vivenciadas por países que superaram ou encontram-se em processo de suplantação de atrasos educacionais semelhantes aos do Brasil.

Neste panorama foi instalada, em abril de 2008, a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), fórum que propiciou amplos debates e resultou em deliberações coletivas, garantindo-se espaços para a participação efetiva dos Estados e Distrito Federal – por meio de conferências estaduais e distrital –

e, ainda, de alguns Municípios. Dessa mobilização nacional construiu-se um documento final, encaminhado à sociedade, com o objetivo de “servir de parâmetro para o estabelecimento e consolidação das políticas públicas e da gestão da educação básica demandados pela nação brasileira” (CONEB, 2008, p. 6).

O Ministério da Educação, cumprindo compromisso assumido durante a realização da CONEB, no sentido de apoiar a organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), valendo-se das contribuições de toda a sociedade, construiu o Documento Referência CONAE 2010, que será analisado neste estudo, visto que encontra-se aberto a contribuições e propostas dos segmentos interessados, cujo teor abrange princípios considerados como imprescindíveis à garantia da função social da educação e da escola com qualidade:

[...] a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; a organização de um Sistema Nacional de Educação que promova, de forma articulada, em todo o País, o regime de colaboração, o financiamento e controle social da educação; a formação e valorização dos trabalhadores da educação (MEC/CONAE, 2009, p. 7).

Com base no Documento Referência CONAE 2010 emanado do Ministério da Educação, o presente estudo visa analisar as questões pertinentes ao complexo jurídico que envolve a matéria objeto desse artigo, as razões e objetivos que justificam a construção do Sistema Nacional de Educação, bem como o papel dos Conselhos Estaduais de Educação nesse contexto.

2 ASPECTOS JURÍDICOS RELATIVOS À MATÉRIA

A proposta de construção de um Sistema Nacional de Educação fundamenta-se na regulamentação do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que prevê a existência do regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino. Porém, a matéria demanda análise mais detalhada do complexo quadro jurídico que envolve a educação no Brasil, que, segundo autores como Monteiro (2004), já merece estudos quanto à possibilidade de existência de um ramo científico autônomo, posto que, referendando-se nas lições de Mello (1997, p. 26, *apud* MONTEIRO, 2004, p. 1), “[...] há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e

normas que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito”.

Em virtude da complexidade da questão, passa-se ao exame de todos os artigos constitucionais que possuem relevância no contexto da organização e funcionamento da educação nacional.

Iniciando a análise, tem-se logo que abordar o teor do artigo 1º da Carta Magna, que conceitua a República Federativa do Brasil como a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988, p. 1). No tocante à organização político-administrativa, estabelece o artigo 18, do mesmo diploma legal, que a “República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 15).

Cumprido ressaltar que à forma federativa do Estado Brasileiro é conferido o *status* de cláusula pétrea, de acordo com o artigo 60, § 4º, inciso I da Constituição Federal (HUMENHUK, 2009).

Desta forma, ainda segundo o mesmo autor, a Constituição Federal de 1988, ao adotar a forma federalista de organização político-administrativa, gerou a descentralização do poder e a repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, disposições que também aplicam-se à manutenção e à oferta de educação no país.

Vale, igualmente, realçar, com vistas ao delineamento da conjuntura normativa pátria que envolve a educação, que a mesma é abordada de forma direta no texto constitucional como direito fundamental, no Capítulo dos Direitos Sociais, de acordo com o a seguir transcrito:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000) (BRASIL, 1988, p. 8).

Além de direito subjetivo, social e inafastável, a educação é incluída na Constituição Federal no elenco de prestações positivas do Estado à sociedade, sendo conferido ao indivíduo o poder de agir contra ele, caso tal direito lhe seja negado. Segundo Monteiro (2004), se o Estado não cumprir com sua obrigação

de oferecimento de ensino obrigatório (incluindo, nessa hipótese, a sua oferta deficiente), dar-se-á a responsabilização da autoridade competente nos âmbitos previstos nos artigos 85, inciso III, e 208, § 2º, além do que consta do § 4º, do artigo 5º, da Lei nº. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN).

Assim, de acordo com o mesmo autor, o tratamento conferido à educação pela Carta Magna, como direito fundamental preponderantemente atribuído ao cumprimento por parte de prestações positivas do Estado, implica em várias conseqüências jurídicas. Dentre elas, destaca-se, para fins do presente estudo, a sua aplicabilidade imediata (artigo 5º, § 1º da Constituição Federal), sendo que a lesão ou ameaça ao direito são passíveis de tutela jurisdicional (artigo 5º, inciso XXXV do mesmo diploma legal).

Prestadas as considerações cabíveis sobre a relevância conferida à educação pela Constituição Federal, retoma-se o tema específico do federalismo brasileiro, que é considerado um sistema inovador, pois inclui dentre os entes federativos os Municípios, constituindo-se como um sistema cooperativo e de equilíbrio, que abandona as clássicas repartições de competência verificadas nas Constituições anteriores (HUMENHUK, 2009).

Para Cury (2008), a Constituição de 1988 optou por uma modalidade de federalismo cooperativo, denominado regime de colaboração recíproca, instituído de forma descentralizada, com funções compartilhadas entre os entes federativos.

Nessa conjuntura, quanto à organização político-administrativa brasileira, de acordo com Monteiro (2004), para a definição das matérias a serem atribuídas a cada ente federativo, adotou a Carta Magna, como critério geral, a preponderância de interesses, pelo qual as competências são definidas entre União, Estados e Municípios, em virtude de seu caráter nacional, regional ou local.

Ainda de conformidade com o autor, algumas matérias receberam tratamento diferenciado, dada a sua relevância, sendo contempladas constitucional e expressamente com a definição de competências de cada ente federativo. A educação foi inserida entre essas matérias.

De forma sucinta, em matéria exclusivamente educacional, à União foram atribuídas as competências gerais disciplinadas no artigo 211, § 1º, acrescidas das constantes da Lei nº. 9.394/1996 (LDBEN) –, e daquelas expressamente referentes à sua competência legislativa, de acordo com o inciso XXIV do artigo 22 da Carta Magna. Ambos os diplomas legais estabeleceram, igualmente, as competências comuns a serem exercidas pelos entes federativos, assim compreendidas aquelas elencadas no inciso V do artigo 23 da Constituição e artigo 5º §§ 1º e 2º da LDBEN.

As questões relativas aos aspectos concorrentes em matéria de alçada legislativa aparecem disciplinadas no artigo 24, IX, §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei maior. É interessante destacar que a competência em matéria legislativa conferida aos Municípios é geral, não estando os referidos entes federativos mencionados pelas disposições específicas tratadas em matéria educacional pela Constituição Federal. Entretanto, o teor dos incisos I e II do artigo 30 da Lei maior, acrescido das disposições constantes do inciso III do artigo 11 da LDBEN, acabou por conferir aos Municípios tal competência, no que tange aos Sistemas Municipais de Ensino, bem como em matéria suplementar à legislação federal e estadual, incluindo o âmbito educacional (MONTEIRO, 2004).

Em relação às demais competências conferidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, vale comentar o teor dos §§ 2º, 3º e 4º do artigo 211 da Constituição Federal, bem como as disposições dos artigos 10 e 11 da LDBEN, ressaltando-se a questão específica que envolve o Distrito Federal, a quem não foram designadas expressamente competências residuais (art. 25, § 1º da Carta Magna) e, em contrapartida, aparece responsabilizado integralmente pelas incumbências dos Estados e dos Municípios pela LDBEN, de acordo com o parágrafo único do artigo 10 desse diploma legal. A organização desses dispositivos aparece discriminada no Quadro 1.

DESCRITIVO	ARTIGOS	
	CONSTITUIÇÃO	LDBEN
COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO	211 (§ 1º)	8º (§1º) e 9º (II, III, V, VII, IX, §§ 1º e 2º)
COMPETÊNCIA DE LEGISLAÇÃO PRIVATIVA DA UNIÃO	22 (XXIV)	
COMPETÊNCIAS COMUNS – UNIÃO/ ESTADOS/ D. FEDERAL/ MUNICÍPIOS	23 (V)	5º (§ 1º, I, II e III e § 2º)
COMPETÊNCIAS DE LEGILAÇÃO CONCORRENTE – UNIÃO/ESTADOS/D. FEDERAL	24 (IX, §§ 1º, 2º, 3º e 4º)	
COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS	25 (§ 1º) e 211 (§ 3º)	10 (I, III, IV, V, VI e VII)
COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS	30 (I, II e VI) e 211 (§ 2º)	11 (I, II, III, IV, V e VI)
COMPETÊNCIAS DO DISTRITO FEDERAL	211 (§ 3º)	PARÁGRAFO ÚNICO DO 10
COMPETÊNCIAS COMUNS – ESTADOS/MUNICÍPIOS	211 (§ 4º)	10 (II)

Quadro 1 – Competências dos entes federativos

Fonte: Quadro construído com dados extraídos da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº. 9.394/1996

Abordadas as questões referentes às competências privativas, comuns, legislativas, residuais e concorrentes, relativamente à área educacional, passa-se à análise dos dispositivos que disciplinam expressamente o Regime de Colaboração, objeto do presente estudo. Para tanto, é mister destacar que tal mecanismo encontra-se, de forma genérica, previsto no *caput* do artigo 211 da Constituição Federal, cujo teor é, igualmente, contemplado no artigo 8º da LDBEN.

Entretanto, além de tais disposições de caráter genérico, a colaboração ou cooperação entre os entes federativos, em matéria educacional, aparece disciplinada em vários outros dispositivos da Carta Magna e da Lei nº. 9.394/1996, de conformidade com o Quadro 2.

	ENTES FEDERATIVOS ABRANGIDOS	INCUMBÊNCIAS DEFINIDAS PELA LEGISLAÇÃO – REALIZAÇÃO COLABORATIVA OU COOPERATIVA	ARTIGOS		
			CONSTITUIÇÃO FEDERAL	LDBEN	
ACSIABOÃÇACUDE	UNIÃO EM COOPERAÇÃO COM ESTADOS E MUNICÍPIOS E/OU DISTRITO FEDERAL	1	Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.		9º (I)
		2	Exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com prioridade para o ensino obrigatório.	30 (V) e 211 (§ 1º)	9º (III)
		3	Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.		9º (IV)
		4	Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.		9º (VI)
		5	Prestar assistência aos Estados e Municípios, em regime de colaboração, para: I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II – fazer-lhes a chamada pública; III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.		5º (§ 1º, I, II e III)
	ESTADOS EM COOPERAÇÃO COM MUNICÍPIOS	6	Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.		10 (II)
		7	Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.		10 (III)

Quadro 2 – Incumbências de realização colaborativa pelos entes federativos definidas pela Legislação

Fonte: Quadro construído com dados extraídos da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº. 9.394/1996

Desse complexo pacto federativo estabelecido no Brasil, que, em matéria educacional, conduz à coexistência descentralizada de três diferentes entes federativos, detentores de competências distribuídas em decorrência dos objetivos maiores da educação, observado, também, o princípio geral da preponderância de interesses, decorre o fenômeno das competências compartilhadas que, como ensina Cury (2008), derivam de relações interfederativas, não disciplinadas por processos hierárquicos e sim pelo respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

Fundamentados na existência dessas inevitáveis relações interfederativas e não hierárquicas, decorrentes do complexo jurídico no qual estrutura-se o sistema federativo nacional e, infelizmente, em razão da má qualidade da educação básica brasileira e da manutenção dos seus históricos *déficits*, não superados nas últimas décadas, como já abordado neste estudo, notáveis estudiosos e diversos segmentos e organizações sociais, representados e nominados nas conferências estaduais, na CONEB e na própria CONAE, indicam a necessidade de:

[...] promover a construção de um sistema nacional de educação, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do estado e da sociedade na garantia do direito à educação (MEC/CONAE, 2009, p. 6).

Segundo o Documento Referência CONAE 2010 produzido pelo Ministério da Educação, o referido Sistema Nacional de Educação (SNE), articulado aos sistemas municipais, estaduais, do Distrito Federal e Federal, deve ser norteado pelas metas constantes do Plano Nacional de Educação e pelos princípios elencados no artigo 206 da Constituição Federal de 1988. Além disto, a implementação do SNE, segundo o documento final em comento, demanda:

[...] o redimensionamento das ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos do Estado. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um (MEC/CONAE, 2009, p. 12).

A partir das orientações constantes do Documento Referência CONAE 2010 e das considerações de ordem normativa formuladas no presente estudo, algumas questões devem ser trazidas à tona, com a finalidade de amadurecer os necessários debates sobre o tema.

A primeira delas refere-se à legislação em vigor, pois o exame dos dispositivos que disciplinam as competências e/ou atribuições dos entes federativos evidencia que, independentemente da regulamentação do Regime de Colaboração, previsto no artigo 211 da Constituição Federal e artigo 8º da LDBEN, todo o ordenamento jurídico que regulamenta a matéria educacional direciona as ações dos sistemas no sentido da articulação e do desenvolvimento conjunto da educação nacional.

Tem-se, assim, que as normas em vigor já permitem e incentivam, amplamente, a articulação entre os sistemas, com vistas à garantia da oferta de educação com observância dos princípios constantes do artigo 206 da Constituição Federal, bem como do cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação.

Acrescente-se que a sugestão de *“redimensionamento das ações dos entes federados”* e/ou de *“regulamentação das competências específicas de cada ente federado no regime de colaboração”*, referida no Documento Referência CONAE 2010, não aparece aprofundada na proposta, não sendo possível vislumbrar quais seriam, efetivamente, as mudanças e/ou propostas existentes, com vistas à objetiva construção do SNE, sem macular os preceitos constitucionais pétreos relativos à forma federativa e à organização político-administrativa brasileira.

Deve-se, igualmente, ressaltar que as competências atribuídas a cada ente federado podem, nos termos dos dispositivos normativos amplamente abordados neste estudo, ser dele judicialmente demandadas, razão pela qual o redimensionamento proposto, se conduzir a delegações de competências não previstas em lei, dificilmente poderá ser implementado. Assim, há que se observar, para qualquer iniciativa na área, o teor preciso dos dispositivos legais em vigor, sob pena da instauração de batalhas jurídicas, à semelhança do que

ocorre com as questões pertinentes à eleição dos dirigentes escolares e ao piso salarial dos professores.

Quanto à propositura de um SNE que articule, normatize, coordene e financie os sistemas de ensino, visando garantir “finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades de cada um” (MEC/CONAE, 2009, p. 12), cumpre ponderar os mesmos argumentos, pois, novamente, a avaliação da proposta é prejudicada pela ausência de aprofundamento e, conseqüentemente, da verificação da possibilidade jurídica de acatamento da sugestão.

Além disto, é mister realçar que a implementação de diretrizes educacionais comuns, que mantenha as especificidades dos entes federados, é um dos temas já determinados pela legislação em vigor – colaboração entre os sistemas, sob coordenação da União, de conformidade com inciso IV, do artigo 9º da LDBEN –, não demandando para sua operacionalização o estabelecimento do SNE.

Há que se ponderar que a constituição do SNE, sem dúvida, tende a ser benéfica à educação brasileira. Entretanto, sua implementação, partindo de pressupostos excessivamente teóricos, não dotados de objetividade no tocante às ações efetivas a serem praticadas e, ainda, que demandam alterações radicais no sistema federativo que regula a matéria educacional, incluindo as relações de custeio e de competências, tem reduzidas chances de êxito.

Parece mais viável, como um início de caminho a trilhar, no sentido da constituição do SNE, a implementação de ações tendentes ao cumprimento das incumbências já definidas em lei, como objetos de atuação em regime de colaboração (Quadro 2), destacando-se, a título ilustrativo, a construção do novo Plano Nacional de Educação, com a participação efetiva dos entes federados, mediante representação formal da União, dos Estados e dos Municípios, garantindo-se o envolvimento real dos sistemas no cumprimento das metas estabelecidas (inciso I, do artigo 9º da LDBEN) e a construção ou revisão articulada dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com assistência técnica efetiva da União.

3 RAZÕES E OBJETIVOS QUE JUSTIFICAM A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO

Analisando o Documento Referência CONAE 2010, à luz da legislação vigente, alguns elementos ganham destaque na proposta de construção do SNE, especialmente no que concerne às razões que fundamentam a propositura do referido sistema, bem como aos objetivos que tal ação pretende atingir.

Uma das questões elencadas refere-se à desarticulação do projeto educacional do país, dada a ausência de um efetivo sistema nacional de educação. Segundo o referido documento, a criação do SNE demanda, necessariamente:

[...] regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de co-responsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino (MEC/CONAE, 2009, p. 13).

Antes de qualquer outra abordagem em relação ao teor do fragmento transcrito do Documento Referência CONAE 2010, faz-se indispensável considerar que os resultados deficientes apresentados pela educação básica brasileira devem-se ao legado educacional recebido. Em razão disto, pode-se afirmar que o Brasil, especial e tardiamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394/1996, procura constituir um sistema educacional básico universalizado e apto ao enfrentamento do grande desafio de elevar os patamares qualitativos do ensino ofertado aos seus alunos. Nesse sentido, posicionou-se Mello (2004):

Demoramos 500 anos para concluir a universalização do acesso à escolaridade obrigatória, que se deu no apagar das luzes do século XX. Sendo assim, o legado mais importante que trouxemos para o novo século é o desafio de dar continuidade a esse processo, buscando qualidade para todos (MELLO, 2004, p. 6).

Assim, o Brasil, juntamente com o restabelecimento de seu sistema democrático, fundamentado em um regime federativo inovador e descentralizado, conforme abordagem já procedida neste estudo, encontra-se,

ainda, construindo e consolidando seus modelos de gestão e organização, inclusive na área educacional, diretamente afetada pela ordem político-administrativa brasileira, decorrente do ordenamento jurídico pátrio em vigor, que resulta em inevitáveis relações interfederativas e não hierárquicas.

Nesse contexto, levando em conta os avanços verificados em matéria educacional nas duas últimas décadas, experimentados especialmente em relação aos seus aspectos quantitativos, é, no mínimo, temerário atribuir à descentralização da gestão educacional, decorrente do pacto federativo, as causas das alegadas desarticulação e fragmentação do projeto educacional do país.

No que se refere à co-responsabilidade das três esferas de governo em todas as etapas e modalidades de ensino, novamente cumpre destacar que tal circunstância já está devidamente consignada nas disposições legais em vigor, tendo em vista que é inequívoco, no teor do conjunto constitucional, que o direito à educação é um dever estatal, sendo que sua efetivação é obrigação do Poder Público como um todo, mediante atuação integrada, com vistas à sua garantia (HUMENHUK, 2009).

Em princípio, ao contrário do que consta do documento final em exame, a repartição das competências entre os entes federados, de acordo com o constitucionalmente definido, destina-se a conferir equilíbrio ao pacto federativo, evitando a prevalência de uns sobre os outros (HUMENHUK, 2009).

Quanto à necessidade de implementar mecanismos democráticos tendentes à incorporar as deliberações das comunidades local e escolar nos projetos pedagógicos das instituições de ensino básico, a proposta em estudo, se cuidadosamente verificada, limita-se à reprodução dos preceitos legais em vigor, cuja aplicação tem sido relegada, podendo, por essa razão, ser compreendida, apenas, como um clamor tendente a fazer cumprir a lei.

Dando seguimento à análise das propostas constantes do Documento Referência CONAE 2010, no que se refere ao objeto deste estudo, ressalta-se que a proposta de um Sistema Nacional de Educação, que conte com o efetivo auxílio do Conselho Nacional de Educação, demanda conferir ao referido órgão a indispensável autonomia para o exercício de tal atribuição, condição não usufruída atualmente por ele. O aprofundamento dessas considerações será

procedido no próximo item do presente estudo, conjuntamente com a análise do papel dos Conselhos Estaduais de Educação no Sistema Nacional Articulado.

Ainda no tocante às razões que fundamentam a necessidade de construção do Sistema Nacional de Educação, mediante a regulamentação do regime de colaboração, é defendida no Documento Referência CONAE 2010 a participação da União na coordenação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros aos demais entes federados, priorizando-se aqueles com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional (MEC/CONAE, 2009).

Pretende-se, com tal medida, de conformidade com o texto em exame, assegurar ao SNE políticas e mecanismos que garantam a destinação dos recursos públicos necessários aos seguintes fins:

[...] superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social e educação do Estado para com a Nação; da manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação, com exclusividade para as instituições públicas; da universalização da educação básica (em suas etapas e modalidades); da ampliação da oferta e melhoria da qualidade de cursos profissionalizantes; da democratização do acesso e da permanência na educação superior, ampliando as redes de instituições educacionais públicas, com recursos humanos devidamente qualificados e números de vagas necessárias; de fortalecimento do caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira, em todos os órgãos dos sistemas de educação; de implementação da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições educativas; de reconhecimento e respeito à diversidade, de valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos, funcionários administrativos e de apoio) em sua formação inicial e continuada, carreira, salário e condições de trabalho (MEC/CONAE, 2009, p. 15).

Quanto aos objetivos consignados no texto transcrito, resta destacar que eles correspondem aos anseios da nação, e que, em função disto, encontram-se amplamente contemplados pela legislação vigente e por outros documentos que norteiam os rumos da educação brasileira nas últimas duas décadas.

Entretanto, cumpre inquirir se a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) sob a coordenação da União, efetivamente, teria o condão de produzir os resultados esperados. A verificação das ações e da participação

efetiva da União na condução da educação brasileira não induz à conclusão inequívoca de que este seja o caminho adequado.

Considerando os ensinamentos de Humenhuk (2009), a legislação em vigor, destacando-se a Constituição Federal, contemplou a União com uma vasta gama de competências na área educacional, hipertrofiando-a em relação aos demais entes federativos, conferindo-lhe, inclusive, supremacia material e legislativa.

Com base no entendimento do autor, acrescido do exame realizado no presente estudo, em relação às competências constitucionais dos entes federados, não há como negar-se que a União exerce, independentemente da existência e implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE), um papel organizador – decorrente de sua competência legislativa – e equalizador – em consequência de suas competências redistributivas e supletivas – da educação nacional em todos os níveis.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) vai além, pois o § 1º do artigo 8º incumbe a União de coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Partindo-se desse pressuposto, a análise da conveniência de um Sistema Nacional de Educação coordenado pela União deve pautar-se pelo contexto atual, mediante avaliação de suas ações. Nesse sentido, tem-se que a União, em relação aos recursos destinados à educação básica pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) destina apenas 10% dos recursos em relação aos aportados pelos Estados e Municípios, enquanto sua participação na carga tributária líquida é de, aproximadamente, 60% do total (CAMARGO et. al., 2008).

Para Camargo et. al. (2008), o Brasil necessita ampliar os recursos investidos em educação, atualmente estimados em 4% do Produto Interno Bruto (PIB), para os patamares mínimos recomendados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), de 6% do

Produto Interno Bruto (PIB), ressaltando que os gastos por aluno na educação básica brasileira são 40% menores do que os praticados por países como Chile e Argentina e cerca de um quinto da média dos países ricos.

Embora não pretendendo aprofundar demasiadamente a questão, é necessário abordar os dados oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Por meio deles, constata-se que os gastos com educação no Brasil equivaleram a 4,6% do PIB, sendo que, relativamente ao montante total dos recursos, a União foi responsável por apenas 18,2%, ou seja, aos Estados e Municípios coube quota de 81,8% do valor integral investido no ano, devendo-se, ainda, ressaltar que parte significativa dos recursos da União destina-se ao ensino superior.

Ainda de acordo com dados oficiais lançados na Tabela 1, novamente utilizando a comparação entre os recursos aplicados em educação e o PIB, verifica-se que houve evolução de 17,95% entre os anos de 2000 e 2007. Porém, destaca-se que o ente federativo que mais contribuiu para tal elevação nos investimentos foi o Município, que, no mesmo período, incrementou seus gastos na área educacional na proporção de 20%, contra 14,26% da União.

Tabela 1 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação por Esfera de Governo em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil 2000 - 2007

Ano	Total	Esfera de Governo		
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	3,9	0,7	1,7	1,5
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,6
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,4	0,7	1,9	1,8
2007	4,6	0,8	1,9	1,8

Fonte: Inep/MEC

Cumprе realçar, ainda no que tange à atuação da União no contexto do financiamento da educação nacional, que não se vislumbra nenhuma ação efetiva da União no sentido de extinguir a DRU (Desvinculação dos Recursos da União), que subtrai 20% dos recursos vinculados de impostos desse ente

federado, nem de substituir as contribuições sociais e econômicas por impostos com destinação específica à educação (CAMARGO et. al., 2008).

No tocante aos projetos educacionais implementados pela União, menciona-se, com vistas à análise de sua atuação equalizadora, já que não há outra justificativa legal que dê suporte à atuação da União na manutenção direta de programas e projetos destinados à educação básica, tem-se como grande referencial o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi lançado às pressas, sob forte influência do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo, até mesmo, ações que já faziam parte do programa de governo, muito antes de seu anúncio, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Para fins da presente análise, é mister ressaltar que os entes federados não foram chamados, como deviam, em razão de suas competências constitucionalmente estabelecidas, a tomar parte da construção do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de acordo com o que consta dos próprios documentos oficiais do Ministério da Educação, que admitem a participação de professores, ex-ministros e pesquisadores na elaboração do trabalho, não fazendo qualquer menção à integração dos demais entes federados no processo (BRASIL, 2008).

É também motivo de preocupação, num cenário de debates sobre a construção de um Sistema Nacional de Educação, cujas relações entre os entes federados devem pautar-se pela colaboração e cooperação não hierárquica, que a União trate, de forma hierárquica e impositiva, os Estados e os Municípios, como se verifica em algumas de suas ações. Tal afirmação pode ser corroborada por meio do exame de textos oficiais constantes do portal do Ministério da Educação, sendo exemplificada neste estudo pela transcrição de um trecho do documento orientador do projeto intitulado Plano de Ações Articuladas (PAR), que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE):

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) atrelou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura do plano de metas do Compromisso Todos pela Educação. O plano fixou diretrizes como, por exemplo, a alfabetização de todas as crianças

com até, no máximo, oito anos de idade. Depois da adesão ao compromisso, os municípios deveriam elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) (*grifo nosso*) (BRASIL, 2008).

Considerando os elementos abordados, no tocante à condição jurídica conferida à União, a quem já compete a coordenação da política nacional de educação, mediante articulação dos diferentes níveis e sistemas de ensino e o exercício da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, e à sua efetiva atuação nos âmbitos financeiro e de assistência técnica da educação nacional, restam, inegavelmente, dúvidas quanto à assertividade da solução apontada pelo Documento Referência CONAE 2010, no que se refere à forma proposta para a efetivação do regime de colaboração em prol da melhoria da educação básica brasileira.

Nesse sentido, é necessário refletir sobre os ensinamentos de Bordignon (2009), pois velhos paradigmas são incapazes de superar os problemas que eles próprios geraram.

4 O PAPEL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL ARTICULADO

Muito embora diversos questionamentos tenham sido formulados nos itens anteriores, apontando limites e riscos jurídicos, bem como fragilidades de ordem prática e lógica na propositura de construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), sob a coordenação da União, tem-se que a ampla e efetiva implementação do regime de colaboração entre os entes federados aparece não somente como medida aconselhável, mas, sobretudo, constitui-se numa condição para a superação do atraso educacional e o pagamento da dívida social brasileira.

Desta forma, as divergências existentes limitam-se à conclusão de que a adequada forma de implementar o regime de colaboração se dá pela via da construção de outro “ente” – Sistema Nacional de Educação (SNE) – não previsto na legislação em vigor, sob a coordenação da União, que já coordena as políticas públicas educacionais decorrentes da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

A proposta constante do Documento Referência CONAE 2010 implica na formulação de novos marcos regulatórios, na redefinição e/ou redimensionamento das competências constitucionalmente estabelecidas, ações que, além de sua questionável legalidade, podem pôr em risco os princípios da descentralização inerentes à forma federativa adotada no país, tudo com o objetivo de lograr êxito na implantação da colaboração entre os entes federados, com vistas à oferta de educação de acordo com os princípios constantes do artigo 206 da Constituição Federal.

Valendo-se das lições de Bordignon (2009), a convergência das discussões nacionais que resultam na proposta em comento – construção de um Sistema Nacional de Educação, mediante a promulgação de novos instrumentos normativos – reflete a cultura histórica do país, hipernormatizadora, de fundo patrimonialista e paternalista, que ainda contamina o inconsciente coletivo e impede a reflexão sobre os problemas educacionais existentes e suas possíveis soluções sob a ótica de novos paradigmas.

Nesse sentido, como já frisado no presente estudo, não se pode atribuir à descentralização da gestão educacional, decorrente do pacto federativo, as causas das alegadas desarticulação e fragmentação do projeto educacional do país. Contudo, é mister reconhecer que elas existem e prejudicam sobremaneira a educação básica e se constituem entraves para a realização das metas constantes do Plano Nacional de Educação (PNE) e, conseqüentemente, para o atendimento dos preceitos consignados no artigo 206 da Constituição Federal.

Diante de tal cenário, antes de discutir os meios para a efetivação da colaboração entre os entes federados, é preciso identificar as causas que originaram os desacertos da política educacional implementada no país a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 para, a partir delas, construir soluções fundamentadas em lógicas distintas daquelas que geraram os problemas.

Para tanto, recorre-se novamente ao estudo de Bordignon (2009), que, baseado no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, assevera que a

unidade na multiplicidade, relativamente à organização da educação brasileira, se assenta no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação – Trilogia da Organização da Educação Brasileira.

No âmago dessa concepção, de acordo com o autor, tem-se que aos sistemas de ensino incumbe conferir efetividade, no âmbito de suas competências, à autonomia dos entes federados, que devem organizar-se, articulando suas partes e definindo suas normas, de acordo com os objetivos inerentes às suas responsabilidades e objetivos locais, respeitadas as normas de carácter nacional, bem como as finalidades educacionais constitucionalmente estabelecidas.

Os Conselhos de Educação, a partir desse modelo de federalismo inovador, de gestão democrática, devem assumir a condição de órgãos de estado e, para o cumprimento de suas atribuições advindas dessa nova natureza, é necessário, além do desempenho das tradicionais competências consultiva e normativa, que tais órgãos constituam-se nos mediadores do diálogo entre as aspirações da sociedade e os governos. Implica, portanto, em um renovado perfil de composição e de atuação dos Conselhos de Educação, com vistas à necessária inversão das posturas tradicionais, pois impõem-se a eles o abandono da condição de órgãos de governo, como condição para o pleno exercício das ações de controle e de mobilização social (BORDIGNON, 2009).

Para a consecução de seus objetivos de órgãos de estado, é mister que aos Conselhos de Educação seja conferido expressivo grau de autonomia e representatividade social e política, sendo imprescindível que eles contem com recursos financeiros, humanos e materiais próprios, que lhes confirmem sustentabilidade e autonomia de gestão, normas específicas que disciplinem os seus objetivos, competências, níveis de independência decisória e funcionamento, incluindo-se a escolha livre e democrática de seus dirigentes e as regras operacionais relativas aos seus fluxos e procedimentos internos.

Finalmente, na concepção oriunda da Trilogia da Organização da Educação Brasileira, tem-se que os Planos de Educação, elaborados com a participação da comunidade, devem constituir-se em instrumentos de gestão

democrática dos sistemas de ensino e guardar coerência com as políticas e diretrizes locais e nacionais. É fundamental que tais Instrumentos estabeleçam, para o cumprimento de seu papel na organização da educação nacional, com vistas à manutenção da diversidade na unidade, interconexões entre os diferentes planos, desde o âmbito nacional até o escolar (BORDIGNON, 2009).

Para Saviani (1999), os Planos de Educação necessitam, também, assumir a condição de instrumentos de introdução da racionalidade social na educação, para a superação da lógica que conduz à reorganização da educação sob a égide da redução de custos, trazida na busca de eficiência sem novos investimentos.

Admitindo-se como verdadeiro o princípio de que a unidade – superação da fragmentação e desarticulação – do projeto educacional nacional, respeitadas as diversidades locais – multiplicidade –, será alcançada, num regime federativo, de gestão descentralizada em relação aos três entes que o compõem, por meio do exercício democrático fundado na Trilogia da Organização da Educação, passa-se à análise do desenvolvimento desse tripé no contexto educacional brasileiro atual.

Quanto aos sistemas de ensino, se abordados restritivamente como sistemas escolares – redes estadual e municipal –, o Brasil avançou consideravelmente, fato corroborado pela expansão do atendimento escolar estadual e, especialmente, municipal. Porém, se avaliados numa concepção mais abrangente, como conjunto de atividades organizadas e cumpridas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada (SAVIANI, 1999), a conclusão é distinta.

De modo geral, não se vislumbra no contexto dos sistemas estaduais e, principalmente, municipais – quando constituídos como tal – o exercício autônomo de suas competências a partir de uma organização sistêmica orientada e normatizada a partir das demandas nacionais e locais.

Ressalvando-se as exceções, o cenário encontrado no país retrata a dificuldade nacional para o exercício de práticas sociais de cidadania ativa, sendo que a organização dos sistemas de ensino, quando formalmente

constituídos, padece de normas fundamentadas nas efetivas demandas locais, sendo para esse fim reproduzidas as normas emanadas da União.

Nesse contexto, face à inércia dos entes federados quanto ao exercício de suas competências, a União tende a ampliar sua área de atuação, invadindo os espaços gerados pelos Estados e Municípios, em lugar de oferecer-lhes a competente assistência técnica para a superação dessas dificuldades, atitude que, igualmente, evidencia a herança cultural paternalista de nosso país.

No que se refere aos Conselhos de Educação, o país também não logrou êxito na construção de órgãos autônomos e independentes, aptos ao pleno exercício de suas atribuições enquanto entidades de estado – e não de governo. Um contingente expressivo dos Conselhos de Educação implantados no país não possui autonomia financeira, de decisão, estando sujeitos, sem distinção de matéria, ao veto do executivo e, ainda, recebem ingerência direta dos governantes em relação à composição, escolha de dirigentes e funcionamento, restando comprometida, evidentemente, sua representatividade e capacidade de expressar a vontade da sociedade.

O próprio Conselho Nacional de Educação padece pela escassez de recursos materiais e financeiros – suas decisões são submetidas ao veto do Ministro da Educação –, sendo ele, portanto, um exemplo significativo das dificuldades nacionais para o estabelecimento de novas relações de poder não hierarquizado e da resistência quanto ao fortalecimento de órgãos de estado, responsáveis pela interlocução da sociedade com o governo.

Compete, em continuidade, analisar a implementação do último dos elementos elencados pelos Pioneiros da Educação Nova como fundamentais à garantia da unidade e multiplicidade da organização da educação nacional, os Planos de Educação.

A União produziu o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº. 10.172/2001), partindo de um diagnóstico da educação nacional e do estabelecimento de objetivos e metas tendentes a garantir a universalização da educação básica pública, gratuita e de qualidade para todos, com vigência de uma década.

É importante consignar que o Plano Nacional de Educação não contou com comprometimento dos demais entes federados, pois eles, efetivamente, não foram instados a colaborar com a construção dos objetivos e das metas que, finalmente, para ser alcançados, por força das competências constitucionalmente estabelecidas, dependem de ações e recursos deles oriundos. Faz-se necessário ponderar que os Estados e Municípios não foram impedidos de opinar nas audiências e fóruns de debate do Plano Nacional de Educação.

Porém, para a consecução da colaboração prevista pela Lei, é imperioso destacar que nenhum Plano Nacional de Educação vai conseguir adesão efetiva, num regime descentralizado, se não envolver, na sua construção, todos aqueles que lhe darão efetivo cumprimento. Não se pode, em nome da democracia, tratar igualitariamente os desiguais. Assim, quem dará cumprimento e financiará as ações de um Plano de Educação não pode ser tratado no contexto geral da salutar ouvidoria da sociedade.

Desta forma, o Plano Nacional de Educação não produziu os resultados esperados pela nação, pois muitas de suas metas não foram e, provavelmente, não serão atendidas, ainda que se verifique um esforço da União para esse fim; também não referendou efetivamente a construção dos Planos de Educação dos Estados e Municípios que, em sua esfera de competência, deveriam ter planejado o seu cumprimento.

Nessa conjuntura, verifica-se a ação unilateral da União, impondo aos demais entes federativos a adesão a programas tendentes ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, já no apagar das luzes de seu período de vigência.

Utiliza-se a lição de Bordignon (2009) para expressar as conclusões obtidas da análise dos elementos tidos como indispensáveis pelos Pioneiros da Educação Nova à garantia de um projeto educacional nacional pautado pela unidade, respeitadas as diversidades locais:

Embora a Constituição de 1988 tenha buscado expressar os valores da nacionalidade, estimulando a participação social, as práticas sociais ainda permanecem impregnadas de traços culturais imperialistas, de fundo patrimonialista e paternalista. Ainda temos mais aparelhos de Estado do que Nação, mais valores instituídos,

determinados pelas leis, do que práticas sociais de cidadania ativa (BORDIGNON, 2009, p.5).

Desta forma, resta evidente que as alegadas desarticulação e fragmentação do projeto educacional brasileiro não se devem à ausência de normas nacionais disciplinadoras ou a falhas na concepção federativa ou na distribuição de competências procedidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). A causa desses fenômenos é o pouco preparo brasileiro – decorrente de um amadurecimento ainda não adquirido plenamente no decurso dos últimos 20 anos – para a construção das relações interfederativas e não hierárquicas, próprias do exercício democrático.

Entretanto, tal constatação conduz a outra importante questão: se o Brasil não foi capaz de articular-se não hierarquicamente, com a criação do Sistema Nacional de Educação, para coordenar os demais entes, seguramente há uma forte tendência de que o último se torne centralizador e verticalmente hierarquizado.

Reconhecendo-se a assertividade dessas conclusões, tem-se que os Conselhos Estaduais de Educação possuem um papel relevante na estruturação de um projeto nacional de educação que abranja a necessária unidade em relação ao todo, que admita e respeite a multiplicidade regional e local.

Esse papel é o de liderança, valendo-se do caminho sabiamente apontado por Bordignon (2009): a organização de uma rede nacional de Conselhos de Educação. Os princípios dos modernos conceitos de redes fundamentam a criação de vínculos baseados em relações sistêmicas, ainda que interfederativas, em torno de objetivos e metas comuns.

Segundo o mesmo autor, a organização em rede permite implementar o regime de colaboração, estruturado a partir da articulação das competências e responsabilidades dos entes federados, sem comprometer a autonomia e as especificidades de cada sistema de ensino.

A contribuição deste estudo para tornar a proposta da organização de uma rede de Conselhos de Educação é a sugestão de definição das interconexões dos nós de conectividade, que caracterizam esse sistema.

Assim, como o objetivo principal da rede de Conselhos de Educação é o estabelecimento da colaboração entre os entes federativos, a definição de sua conectividade, enquanto rede, deve levar em conta a legislação em vigor, mais especificamente aqueles dispositivos que já preconizam a colaboração necessária entre os sistemas (quadro 2) e que, conforme demonstrado nesse estudo, não foram cumpridos e resultaram, exatamente, na desarticulação e fragmentação do projeto educacional brasileiro.

Dessa forma, os Conselhos Estaduais de Educação devem assumir a liderança, valendo-se de seu Fórum Nacional, e articularem-se ao Conselho Nacional de Educação e à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, com vistas à organização da referida rede.

A celebração do Pacto de Cooperação estabelecido entre o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), em 18 de outubro de 2009, pode significar o início do percurso que conduzirá a nação à organização da rede preconizada neste estudo, já que os referidos órgãos comprometeram-se a buscar a unificação de seu entendimento e de suas normas, bem como a debater os temas nacionais relevantes, por meio de reuniões periódicas, o que demonstra um esforço comum dos entes federados para que se efetive, realmente, a colaboração entre eles.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há pouco mais de duas décadas, o Brasil restabeleceu seu regime democrático, instituindo, por meio da Constituição Federal de 1988, o regime federativo, que incluiu, de forma inovadora, os Municípios dentre os entes que o integram. Além disto, face aos períodos de exceção vivenciados pelo país, ao regime federativo foi conferido o *status* de cláusula pétrea.

A Carta Magna, intencionalmente, estimula a participação e as práticas sociais, buscando suplantar a herança paternalista que ainda impregna o inconsciente coletivo. Nesse contexto, o Brasil se esforça para resgatar seus *déficits* sociais e educacionais, e se depara com a necessidade de constituir, por força de lei, relações interfederativas e não hierárquicas, sob pena de não

conseguir oferecer à população a ambicionada educação básica pública universalizada e de qualidade.

Diante das dificuldades culturais e históricas, os sistemas de ensino não lograram êxito na construção das necessárias relações de colaboração, impostas pelo pacto federativo, e a sociedade, vivenciando as deficiências do projeto nacional de educação, passa a clamar pela criação de um novo órgão de coordenação central, um Sistema Nacional de Educação.

Porém, essa solução, que encontra eco na sociedade, face ao histórico do país, além de juridicamente questionável, implica na tentativa de solucionar um problema, independentemente das causas que o originaram. As dificuldades brasileiras foram geradas por sua imaturidade democrática e somente o seu exercício poderá dar sustentação ao desenvolvimento do país, bem como viabilizar o resgate dos *déficits* sociais e educacionais que castigam a nação.

Neste contexto, se assertivas as conclusões deste estudo, os Conselhos Estaduais de Educação possuem um importante papel enquanto órgãos de Estado, no que tange à liderança para a construção da necessária colaboração entre os entes federados e, conseqüentemente, a partir das disposições legais já existentes, desenvolver, de fato, um Sistema Nacional de Educação, fundamentado nos princípios democráticos e operado pela sociedade, acreditando-se que o Pacto de Cooperação, celebrado aos 18 dias de outubro de 2009, possa significar o início desse percurso.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 out. 2009.

BORDIGNON, Genuíno. **Sistema Nacional Articulado de Educação**: o papel dos Conselhos de Educação. Documento produzido para discussão no Encontro Nacional de Conselheiros de Educação e UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2009.

_____. Lei nº. 9.394/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação.

_____. Plano de Ações Articuladas. Ministério da Educação. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pde/index.php?option=com_content&task=view&id=145&Itemid=262>. Acesso em: 13 out. 2009.

_____. Documento Referência CONAE 2010. Ministério da Educação. 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 13 out. 2009.

_____. **Pacto de Cooperação**. Conselho Nacional de Educação, Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. 2009. Documento Inédito.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**. v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a14.pdf>. Acesso em: 13 out. 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Documento Final**. Abr. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 out. 2009.

HUMENHUK, Howerstton. Federalismo e Educação na Constituição Federal de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2178, 18 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13014>>. Acesso em: 13 out. 2009.

MELLO, G. N. **Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XX?** Porto Alegre: Artmed, 2004.

MONTEIRO, Maurício Gentil. Regime jurídico-constitucional da educação. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 524, 13 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6039>>. Acesso em: 13 out. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação & Sociedade**. Ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em: 13 out. 2009.