

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ORIGEM DOS DEBATES CONTEMPORÂNEOS, APROVAÇÃO DA PEC Nº. 96-A, DE 2003, E SUAS REPERCUSSÕES

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 origem dos debates contemporâneos sobre a necessidade da construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), levando-se em conta a atuação do Governo Federal, dos fóruns de representação social, bem como os debates havidos no período de aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Além disto, aborda-se a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 96-A, que, dentre outras disposições amplamente benéficas para a educação nacional, instituiu, de forma açodada, posto que não se esgotaram os debates sobre a tema, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o referido SNE, remetendo sua articulação para a Lei que aprovará o novo Plano Nacional de Educação. Serão, também, objeto de estudo os possíveis desdobramentos da construção do SNE à luz das propostas existentes para a sua construção e da necessidade do estabelecimento de novos paradigmas garantidores de uma concepção democrática e que incentive a participação e as práticas sociais para o desenvolvimento das políticas tendentes ao resgate qualitativo da educação nacional.

Palavras-chave: Conselhos de Educação. Sistema Nacional de Educação. Educação Brasileira. Plano Nacional de Educação. Proposta de Emenda Constitucional.

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

A temática do Sistema Nacional de Educação foi objeto de intensos debates no final da década de 1980, até a promulgação da atual Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN), em dezembro de 1996, prevalecendo, nesse diploma legal, a posição daqueles contrários à inclusão dessa nomenclatura no ordenamento jurídico pátrio.

Posteriormente, em 2007, tendo em vista os resultados deficientes vivenciados pela educação básica brasileira, o documento que apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas* –, em seu tópico três (3), reintroduz, em âmbito nacional, o debate sobre a necessidade da construção do Sistema Nacional de Educação (SNE).

A construção do SNE, tratado como Sistema Nacional “Articulado” de Educação foi, em função disto, definido como tema central da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), figurando em seu Documento Final (CONEB, 2008) como estratégia necessária ao resgate qualitativo da educação básica, com vistas à sua oferta gratuita, universalizada e com qualidade para todos. O referido Documento Final da CONEB, no que pertine à temática objeto deste artigo, apresenta claros sinais da influência dos ideários e, conseqüentemente, da forma de organização do SNE contidos no projeto de LDBEN não aprovado nos anos de 1990, conhecido como *Substitutivo Jorge Hage*.

No início do ano de 2009, é apresentado para debates e subsídio da Conferência Nacional de Educação (CONAE), a ser realizada em 2010, um documento referência (MEC/CONAE, 2009), cujo tema central é, igualmente, a construção do Sistema Nacional “Articulado” de Educação. Em relação ao proposto pela CONEB no que pertine ao SNE, o documento referência da CONAE (MEC/CONAE, 2009) é menos enfático quanto ao papel do Conselho Nacional de Educação, posto que sinaliza para o órgão apenas funções auxiliares na normatização das políticas educacionais a serem, segundo tal documento, formuladas e induzidas pelo Ministério da Educação (MEC/CONAE, 2009).

O Documento Referência da CONAE 2010 (2009), posteriormente, em agosto de 2009, recebeu um encarte com o objetivo de incluir no âmbito dos debates da Conferência Nacional de Educação, a ser realizada em 2010, a avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor, com vistas à construção de um novo Plano Nacional para o período 2011 – 2020.

Finalmente, em 28 de outubro do corrente ano, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº. 96-A, de 2003, originariamente encaminhada ao Congresso Nacional com o fim exclusivo de eliminar os mecanismos de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e que acabou sendo ampliada, em 2008, na Câmara dos Deputados, tendo abarcado outras temáticas, determinando, dentre outras medidas relevantes para a educação nacional, que o Plano Nacional de Educação terá como objetivo a articulação do Sistema Nacional de Educação, nos termos do disposto na nova redação do *caput* do artigo 214 da Constituição Federal.

Desta forma, após quase 13 anos da promulgação da LDBEN, a nomenclatura Sistema Nacional de Educação é incluída constitucionalmente no ordenamento jurídico pátrio e sua construção (articulação) passa a ser objeto do Plano Nacional de Educação (PNE), a ser aprovado em 2010 e implementado a partir do ano de 2011.

Partindo desse cenário, o presente estudo objetiva avaliar dos vetores que influenciaram a retomada dos debates para a construção do SNE, bem como proceder a uma comparação entre as propostas atuais de construção do SNE e o Substitutivo Jorge Hage, remetendo o estudo para os debates havidos por ocasião da aprovação da LDBEN, verificando a amplitude da influência dos ideários da época nas discussões contemporâneas e, por derradeiro, ponderar sobre os possíveis desdobramentos da conjuntura atual na educação nacional, em face das alterações legais introduzidas pela aprovação da PEC nº. 96-A e do posicionamento do governo federal, enfocando-se a autonomia dos entes federados e do papel dos Conselhos de Educação no âmbito do SNE.

2 DAS ORIGENS DA RETOMADA DOS DEBATES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Antes de qualquer outro comentário, faz-se mister destacar que, para fins deste estudo, adota-se o conceito de Saviani (2009, p. 63), no sentido de que “sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos como parte de um todo. E esse todo articulado é o sistema”. Assim, não há que falar-se em Sistema Nacional “Articulado” de Educação, como consta dos documentos da CONEB – Documento Final – e da CONAE 2010 – Documento Referência.

Quanto às origens dos debates atuais sobre a construção do Sistema Nacional de Educação, é necessário ressaltar que tal clamor não surgiu espontaneamente da Comissão Nacional Organizadora da CONEB e, portanto, da manifestação de segmentos da sociedade mobilizada em prol da qualidade da educação.

A retomada deste tema, após os intensos debates havidos entre as promulgações da Constituição Federal de 1988 e da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em dezembro de 1996, deu-se em 2007, durante a apresentação, pelo Governo Federal, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Verifica-se, já no título da terceira parte do referido documento, a seguinte evocação: “O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO HORIZONTE DO DEBATE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO” (*grifo nosso*) (BRASIL, 2007, p. 28).

Para que não reste qualquer dúvida sobre a origem dos contemporâneos debates acerca do Sistema Nacional de Educação, transcreve-se um fragmento do teor do citado documento, em sua terceira parte:

Em todos os eixos norteadores do PDE (educação básica, superior, profissional e alfabetização), os enlaces entre educação sistêmica, território e desenvolvimento são explicitados. Em contrapartida, a visão fragmentada da educação retira a discussão do campo estratégico, concorrendo para a fixação de uma disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Ou seja, uma disputa da educação com ela mesma que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação de todo sistema. A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais:

sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração (BRASIL, 2007, p. 39).

Esta abordagem faz-se necessária para elucidar àqueles que defendem que o Documento Final da CONEB (2008) e o Documento Referência da CONAE (2009) não se constituem em documentos que retratam os anseios do governo. Tal fato não corresponde à realidade, sendo que, em ambos os casos, o eixo de discussão foi estabelecido com base no referencial definido pelo Governo Federal, em sua proposta de desenvolvimento da educação nacional.

A respeito da visão do governo estampada no documento “Raízes, princípios e programas”, do Plano de Desenvolvimento da Educação, destaca Saviani (2009) que há equívoco conceitual, posto que o enfoque sistêmico dele constante refere-se a um conceito epistemológico, vinculado a uma determinada maneira de analisar fenômenos, não correspondendo à noção de sistema educacional adstrita ao modo de organização da educação.

Cumprе realçar que as questões de ordem conceitual são de suma importância na condução de matérias do vultu da abordada no presente estudo, sendo que a falta de precisão pode conduzir a entendimentos e conclusões diversas das desejadas por aqueles que propõem as políticas públicas.

Ainda relativamente à demonstração de que os debates acerca do SNE partem de expressa iniciativa do governo federal, tem-se que realçar o trâmite da PEC nº. 96/2003. A referida proposta de emenda constitucional, que em sua versão original continha apenas o dispositivo relativo à progressiva extinção da DRU (Quadro 1), tramitou durante cinco anos, encontrando no governo federal severos entraves à sua aprovação sob a seguinte argumentação:

A alegação do Governo Federal é de que a DRU constitui importante instrumento de flexibilização de seu orçamento, permitindo a alocação de recursos de acordo com suas prioridades, e é de suma importância para a política macroeconômica (BRASIL, 2008, p. 14).

Em 2008, com seu teor significativamente ampliado na Câmara dos Deputados, de acordo com o demonstrado no Quadro 1, a referida PEC, que passou a ser numerada 96-A, tramitou sem quaisquer entraves, sendo aprovada, por unanimidade, nos dois turnos de votação, em 28 de outubro do corrente ano.

| PEC nº. 96, de 2003 (Senado Federal) | PEC nº. 96-A, de 2003 (nº. 277 de 2008 na Câmara) |
|--|---|
| <p>Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação de Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal.</p> | <p>Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal; <u>dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica; e dá nova redação ao § 4º do art. 211, ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, acrescentando-lhe inciso VI.</u></p> |
| <p>As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:</p> | <p>As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:</p> |
| <p>-</p> | <p>Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:</p> |
| <p>-</p> | <p>“Art. 208.</p> |
| <p>-</p> | <p>I – <u>educação básica</u> obrigatória e gratuita <u>dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade</u>, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;</p> |
| <p>-</p> | <p>VII – atendimento ao educando, <u>em todas as etapas da educação básica, por meio</u> de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p> |
| <p>-</p> | <p>Art. 2º O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> |
| <p>-</p> | <p>“Art. 211.</p> |
| <p>-</p> | <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, <u>a União, os Estados, o Distrito Federal</u> e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p> |
| <p>-</p> | <p>Art. 3º O § 3º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> |
| <p>-</p> | <p>“Art. 212.</p> |
| <p>-</p> | <p>§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, <u>no que se refere à universalização e à garantia de padrão de qualidade e equidade</u>, nos termos do plano nacional de educação.</p> |
| <p>-</p> | <p>Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação e acrescido do seguinte inciso VI: “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração <u>decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção</u> e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, <u>etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas</u> que conduzam a:</p> |

Quadro 1 – Comparativo entre as Propostas de Emenda Constitucional 96 e 96A (continuação...).

Fonte: Senado Federal – Secretaria Geral da Mesa

| PEC nº. 96, de 2003 (Senado Federal) | PEC nº. 96-A, de 2003 (nº. 277 de 2008 na Câmara) |
|--|---|
| - | VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”(NR) |
| Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: | Art. 5º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: |
| “Art. 76..... | “Art. 76..... |
| § 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de dez por cento no exercício de 2009, cinco por cento no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.” (NR) | § 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.”(NR) |
| - | Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União. |
| Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. | Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. |

Quadro 1 – Comparativo entre as Propostas de Emenda Constitucional 96 e 96A (conclusão).

Fonte: Senado Federal – Secretaria Geral da Mesa

Ressalte-se que a aprovação da PEC nº. 96-A tende a trazer grandes benefícios à educação brasileira, posto que seus dispositivos correspondem e refletem os anseios da nação quanto à ampliação do ensino obrigatório e ao atendimento pleno do educando, de acordo com o teor, respectivamente, da nova redação dos incisos I e VII, do artigo 208 da Constituição Federal. Louve-se, também, a inclusão da União entre os entes federados responsáveis por, em regime de colaboração, assegurar a universalização do ensino obrigatório, observados os padrões de qualidade e equidade estabelecidos no PNE (nova redação do §4º do artigo 211 e do §3º do artigo 212 da Constituição Federal).

Merece, ainda, destaque o disposto no inciso IV do artigo 214, no que se refere ao estabelecimento de metas para a aplicação de recursos públicos em educação proporcionalmente ao produto interno bruto (PIB), esperando-se que, ao menos durante o período necessário ao resgate dos patamares qualitativos da educação básica, fase na qual a educação demandará severos investimentos até que sejam atendidos os padrões qualitativos mínimos

aceitáveis, tal percentual seja de 10%, conforme consignado no encarte ao Documento Referência da CONAE 2010 (2009).

No que se refere às alterações promovidas pela PEC nº. 96-A no *caput* do artigo 214 da Constituição, face ao objeto deste estudo, é mister a formulação de considerações mais aprofundadas.

Inicialmente, tem-se de ressaltar que o tema referente à construção do SNE é, ainda, objeto de debates nos fóruns de representação da sociedade, cujo encerramento deve ocorrer com a CONAE, em 2010. Não obstante, apesar de ser matéria polêmica em discussão, de ter sido objeto de intensos debates em âmbito nacional por ocasião da aprovação da atual LDBEN, que culminaram com a cuidadosa exclusão dessa nomenclatura do texto legal, o Sistema Nacional de Educação foi açodadamente inserido no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disto, a partir do novo teor do *caput* do artigo 214 da Constituição Federal, além de suas funções precípua, relativas ao estabelecimento de diretrizes e metas para a educação nacional, ao Plano Nacional de Educação compete, a partir de agora, “articular” o SNE. Assim, de acordo com a nova redação do *caput* do artigo 214 da Constituição Federal, o PNE, em lugar de ser o meio, o instrumento de implementação de um Sistema Nacional de Educação, transforma-se no agente propulsor de sua construção.

Deve-se salientar, com vistas à elucidação da questão, que a “articulação” do Sistema Nacional de Educação, nos termos do disposto no *caput* do artigo 214 da Constituição Federal, remete ao conceito de construção desse sistema, já que, utilizando as lições de Saviani (2009), o termo sistema refere-se ao conjunto que articula em um todo coerente as partes que o integram. Desta forma, a lei que estabelecer o novo PNE para o período de 2011 a 2020 irá, também, construir o SNE e, conseqüentemente, regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados.

Diante desse contexto, não há mais lugar para questionamentos acerca da necessidade da instituição do SNE, bem como da regulamentação do sistema de colaboração constitucionalmente previsto, já que a própria Carta

Magna, a partir da aprovação da PEC nº. 96-A, elide o debate sobre a matéria, determinando a ocasião e a forma em que tais ações devem ser praticadas.

Infere-se, também, desse cenário, que a construção do SNE e a conseqüente regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados originam-se da firme atuação do governo federal que, paralelamente à concordância com a ampliação de suas responsabilidades e proporções de sua participação no custeio da educação nacional (progressiva extinção da DRU), pretende assumir o comando das ações, formulando e induzindo as políticas públicas na área educacional (CONAE, 2009).

Sem a pretensão de emitir qualquer juízo de valor a esse respeito, é importante, para o balizamento das análises, evidenciar a realidade dos fatos, pois a reintrodução dessas matérias na pauta de debates nacionais não ocorreu por livre iniciativa da sociedade, resulta de uma ação intencional do governo federal, muito embora encontre eco em notáveis estudiosos da área educacional e em segmentos e organizações sociais, ainda defensores do ideário que fundamentou o Substitutivo Jorge Hage, de conformidade com o que será amplamente abordado no presente estudo.

3 COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS ATUAIS DE CONSTRUÇÃO DO SNE E O SUBSTITUTIVO JORGE HAGE

Preliminarmente, é interessante observar que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) tem sido utilizado como referência nos documentos que tendem à construção do Sistema Nacional de Educação – dentre eles menciona-se o Documento Final da CONEB (2008).

Entretanto, o referido Manifesto, documento histórico da máxima importância para a educação nacional, é francamente favorável à descentralização da organização da educação brasileira, conforme demonstra um de seus trechos:

A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À 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 (1932).

No mesmo sentido, assevera Saviani (2009, p. 62):

[...] apesar do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* ter advogado a formulação de um plano de reconstrução educacional convergente com a idéia de sistema nacional de educação, os renovadores, organizados no âmbito da ABE, se posicionaram recorrentemente em favor da descentralização. Isso os levou a preconizar, no projeto de LDB elaborado em 1947, a instituição de sistemas estaduais de ensino, elidindo a questão do sistema nacional.

De acordo com o exposto, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova não corrobora a fundamentação e/ou o norte de entendimentos ou idéias que conduzem à necessidade da construção de um Sistema Nacional de Educação, não devendo ser utilizado, em nenhuma hipótese, para o fim de fundamentar tal posicionamento, pois, ao contrário, esse documento inspirou o posicionamento prevalente na LDBEN de 1996, que resultou na supressão do Sistema Nacional de Educação daquele diploma legal.

Retomando o tema central em exame, vislumbra-se, da análise dos Documentos Final da CONEB e Referência da CONAE, bem como da proposta embrionária de regulamentação do Sistema Nacional de Educação apresentada pelo Deputado Carlos Augusto Abicalil, em seu texto intitulado *Construindo o Sistema Nacional de Educação* (2009), a influência do denominado Substitutivo Jorge Hage, projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não aprovado e preterido em relação ao apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro, que transformou-se na atual LDBEN.

No texto do Substitutivo Jorge Hage, o Sistema Nacional de Educação, que aparece disciplinado expressamente nos artigos 8º a 25, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação (CNE), e como órgão executivo o Ministério da Educação (MEC). O referido substitutivo previa, ainda, a existência do Fórum Nacional de Educação como instância de consulta e de articulação com a sociedade.

Segundo Saviani (2009), essa organização encontrou severas resistências no próprio governo federal, tendo em vista que o caráter

deliberativo proposto para o CNE secundarizaria o MEC nas atribuições de formulador das políticas nacionais de educação. Para o autor, no Substitutivo Jorge Hage o CNE aparece concebido como uma instância com representação permanente da sociedade civil, cuja finalidade era a de compartilhar com o governo a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais. Desta forma, assemelhava-se ao papel exercido pelo legislativo e judiciário na sociedade como um todo, no que se refere à matéria educacional.

Ressalte-se que, de acordo com a proposta constante do Substitutivo Jorge Hage, ao CNE é conferido o papel de órgão recursal das decisões dos demais sistemas de ensino, denotando superioridade hierárquica, além de constituir-se no ente responsável pelo estabelecimento das normas de avaliação das instituições de ensino, bem como das relativas à expansão do ensino superior. Tais atribuições, atualmente, são exercidas com autonomia pelos respectivos sistemas de ensino.

Quanto ao Fórum Nacional de Educação, proposto no âmbito do Substitutivo Jorge Hage, segundo Saviani (2006), por possuir apenas atribuições de caráter consultivo e dada a ausência de recursos expressos para seu custeio, constituía-se um órgão inócuo, que dificilmente conseguiria se instalar e/ou se manter.

Compulsando-se a proposta de SNE constante do Documento Final da CONEB (2008), verifica-se, claramente, a influência do Substitutivo Jorge Hage em suas proposituras, especialmente no tocante ao Conselho Nacional de Educação, conforme demonstram os fragmentos do texto a seguir transcritos:

O SNE deve ser coordenado e fiscalizado pelo Conselho Nacional de Educação, que precisa de autonomia administrativa e financeira para se articular com os setores organizados da sociedade civil da cidade e do campo, com o objetivo de garantir a execução das diretrizes e metas do PNE, repercutindo na elaboração e execução dos planos estaduais e municipais.

[...]

O Conselho Nacional de Educação deve ser uma instância de caráter deliberativo, cuja função é definir as políticas nacionais de educação, as diretrizes de dotação orçamentária para a educação e as diretrizes para o Plano Nacional de Educação (PNE). Deve ser uma instância de avaliação do sistema educacional e estar vinculado ao Estado, não ao governo (MEC/CONEB, 2008, p. 11; 20).

Igualmente baseado no Substitutivo Jorge Hage, em relação ao Fórum Nacional de Educação, o Documento Final da CONEB (2008) o menciona

como instrumento de participação da sociedade, porém não lhe atribui funções efetivas, de acordo com o texto em destaque:

Destacam-se, entre esses mecanismos, o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação (CEE), os Conselhos Municipais de Educação (CME) e os Conselhos Escolares (educação básica) que devem ser participativos e representativos dos segmentos sociais, ter caráter normativo, deliberativo e a participação da sociedade civil. Outros mecanismos são o Fórum Nacional de Educação, o projeto político pedagógico das instituições educacionais e a eleição direta para seus dirigentes. O sistema nacional articulado de educação necessita de uma política nacional que determine e reestruture a participação desde a escola até o CNE (MEC/CONEB, 2008, p. 19).

O Documento Referência da CONAE 2010 (2009), embora também sofra clara influência do Substitutivo Jorge Hage, contendo, inclusive, menção expressa aos debates havidos sobre o SNE no período compreendido entre 1988 e 1996, é menos enfático quanto às funções do CNE, gerando dúvidas quanto ao papel desse órgão do contexto do Sistema Nacional de Educação, conforme constata-se pelo seu fragmento a seguir transcrito:

Para a existência do Sistema Nacional de Educação, é fundamental que os órgãos legislativos (Câmara e Senado) e Executivo (MEC) estabeleçam políticas educacionais, traduzidas em diretrizes e estratégias nacionais, planos nacionais, programas e projetos, coordenando e apoiando técnica e financeiramente, de forma suplementar, as ações dos diversos sistemas de ensino, visando a alcançar os objetivos da educação nacional, auxiliado por um órgão normatizador de Estado (CNE) que garanta a unidade na diferença (MEC/CONAE, 2009, p. 13).

O Fórum Nacional de Educação, no âmbito do Documento Referência da CONAE 2010 (2009), aparece mencionado como uma das perdas da atual LDBEN em relação ao Substitutivo Jorge Hage, porém não é colocado diretamente como um dos órgãos integrantes da proposta atual para o SNE. Aparentemente, levando-se em conta o teor do Encarte ao referido Documento Referência da CONAE 2010 (2009), o Fórum seria substituído pela própria CONAE, no que tange às suas atribuições consultivas em relação aos Planos Nacionais de Educação.

Finalmente, em relação às atuais propostas de construção do SNE, cumpre analisar a apresentada pelo Deputado Carlos Augusto Abicalil, em seu artigo intitulado Construindo o Sistema Nacional de Educação (2009), já organizada, ainda que embrionariamente, na forma de projeto de lei e que, em

função dessa formatação, resulta num texto mais objetivo do que os demais no que tange à matéria.

A proposta em exame, assim como as constantes dos documentos da CONEB e da CONAE, também foi concebida com base no Substitutivo Jorge Hage, chegando a reproduzir literalmente vários de seus dispositivos (artigos, parágrafos e incisos). Entretanto, é silente quanto aos itens polêmicos, especialmente no que se refere à composição e atribuições do CNE no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

A proposta embrionária da lavra do Deputado Abicalil inclui, no âmbito do SNE, o Fórum Nacional de Educação, reproduzindo a natureza a ele conferida pelo Substitutivo Jorge Hage, atribuindo-lhe as funções de órgão responsável pela organização e coordenação da Conferência Nacional de Educação.

A análise procedida neste tópico denota que o país encontra-se diante da imposição legal, oriunda da aprovação da PEC nº. 96-A, de estabelecer um Sistema Nacional de Educação, a ser erigido a partir da colaboração entre os entes federados, sem, contudo, apresentar nenhuma posição ou propositura inovadora acerca do tema, sendo que todos os posicionamentos apresentados retratam debates havidos há mais de uma década e ainda trazem em seu cerne, implicitamente, as mesmas dificuldades vivenciadas no passado, quanto à delegação de poder e competências entre o executivo e os necessários órgãos de representação da sociedade.

4 DOS POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS DO CONTEXTO ATUAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Na ótica de autores como Saviani (2009), existem significativas dificuldades na organização de um Sistema Nacional de Educação, destacando-se a reiterada resistência da União em assumir as responsabilidades financeiras da manutenção do ensino no país, a descontinuidade das políticas educacionais brasileiras e as controvérsias promovidas pela idéia de Sistema Nacional de Educação, que interferem na confecção de uma normatização comum e válida para todo o país.

Ressalta o autor que tais dificuldades ainda se fazem presentes, e menciona, de forma exemplificativa, que, ao contrário do discurso oficial no sentido da ampliação das verbas destinadas à educação, o governo, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliou em 56,6% o número de alunos atendidos, acrescentando, como contrapartida, apenas 36,3% sobre os recursos destinados ao respectivo custeio.

Em relação à descontinuidade das políticas educacionais brasileiras, afirma Saviani (2009, p. 59):

Esse movimento prossegue no período republicano, patenteando-se melhor aí o caráter pendular [das políticas educacionais brasileiras], pois se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente.

Para Cury (2009), ainda existem diversos questionamentos não respondidos sobre as possibilidades de construção de um Sistema Nacional de Educação e a efetiva melhoria de resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores que tal Sistema teria capacidade de introduzir.

Acrescente-se às questões abordadas pelos autores a relativa à capacidade brasileira de articular-se não hierarquicamente, mediante a criação do Sistema Nacional de Educação, sob a coordenação da União. Não estaria o país rumando para uma nova reforma tendente à centralização da educação e, desta forma, reproduzindo o histórico efeito pendular que caracteriza as políticas educacionais brasileiras, de acordo com o denunciado por Saviani?

Nesse sentido, com vistas à fundamentação do questionamento formulado, ressalta-se:

[...] 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 (BARRETO et. al., p. 23).

É mister consignar que o ordenamento jurídico brasileiro em vigor, mesmo antes da aprovação da PEC nº. 96-A, já possuía vários dispositivos aptos a dar sustentação à celebração da colaboração entre os entes federados, realçando-se que, segundo Saviani (2006), apesar das resistências à utilização do termo, a organização contida na LDBEN implica, inclusive, na concepção de Sistema Nacional de Educação.

Assim, resta evidenciado que os problemas que ainda afligem a educação brasileira e que resultam na oferta de uma educação marcada por disparidades inaceitáveis entre a qualidade do ensino oferecido às camadas populacionais social e economicamente mais favorecidas relativamente àquelas menos beneficiadas, assim compreendidos “negros, pardos, migrantes do campo e de regiões mais pobres do país, trabalhadores manuais, moradores de bairros periféricos e pessoas fora da faixa etária legal” (CURY, 2009, p. 20), não devem à ausência de um Sistema Nacional de Educação, nem de dispositivos jurídicos aptos à sua construção.

Tais problemas são produto de um histórico educacional marcado por políticas públicas descontinuadas, caracterizadas pela insuficiência de investimentos e por traços culturais não superados que induzem a controvérsias quanto aos papéis do poder executivo e dos órgãos de representação da sociedade, valendo, neste aspecto, destacar:

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).

Entretanto, é inegável que o estabelecimento da ampla colaboração entre os entes federados pode contribuir sobremaneira para que o país seja exitoso no desafio de fazer da educação um instrumento de redução das suas inaceitáveis desigualdades.

Para tanto, não bastará adotar as teses do passado. É necessário superar as dificuldades e questões que deram causa à situação do presente, enfrentado verdades incômodas, superando as descontinuidades de nossas políticas educacionais, efetivamente ampliando as verbas destinadas ao

custeio da educação, construindo um Sistema Nacional de Educação pautado em princípios democráticos, respeitada a autonomia dos entes federados e com a participação real de Conselhos de Educação autônomos e aptos ao exercício de suas funções de estado, que se constituam na voz e no voto dos diferentes atores sociais e que, portanto, representem os seus distintos pontos de vista (BORDIGNON, 2005).

Em vista desses elementos, a construção do Sistema Nacional de Educação não demanda, como consta do Documento Referência da CONAE 2010 (2009), o redimensionamento das ações dos entes federados. Requer, fundamentalmente, o efetivo comprometimento de todos eles no cumprimento das metas estabelecidas no novo Plano Nacional de Educação a ser elaborado para vigência no período de 2011 – 2020, a partir de suas responsabilidades e competências constitucionalmente estabelecidas e regulamentadas pela LDBEN, especialmente em relação às ações em regime de colaboração, em seus artigos 5º, 9º e 10, devidamente adequadas ao texto aprovado da PEC nº. 96-A.

Neste aspecto, cumpre ressaltar que as competências atribuídas a cada ente federado podem 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.

Formuladas as considerações tidas como necessárias, tem-se que o atual momento vivenciado pela educação brasileira pode ser extremamente profícuo, se os debates nacionais conduzirem à consolidação de um Sistema Nacional de Educação baseado nos princípios democráticos, com respeito à jurisdição dos entes federados, estruturado a partir do equilíbrio na distribuição das competências de formulação e implementação das políticas públicas entre os poderes executivos e os Conselhos de Educação, organizados como efetivos órgãos de estado, aptos a representar os diferentes atores sociais, servindo-lhes de voz e voto (BORDIGNON, 2005).

Desta forma, o Brasil deve aproveitar a atual conjuntura para construir democraticamente políticas públicas que dêem continuidade aos avanços conquistados, concebidas com base em metas claramente estabelecidas no novo Plano Nacional de Educação e no compromisso de todos os entes federados com o seu cumprimento, valendo-se das inegáveis mostras de empenho da União que, dentre outras ações, dispõe-se a ampliar as fontes de custeio da educação nacional, ato intencional caracterizado pelo êxito na aprovação das medidas jurídicas tendentes à extinção progressiva da DRU.

Porém, o contexto contemporâneo, ao contrário, pode converter-se num período de significativos retrocessos, decorrente da centralização da formulação e implementação das políticas educacionais unicamente na União e em seu órgão executivo, o Ministério da Educação, mantendo-se a atual fragilidade do Conselho Nacional de Educação e transformando os Sistemas Estaduais e Municipais de Educação em meros gerenciadores de suas redes escolares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação brasileira atravessa um momento crucial para o seu desenvolvimento, pois, transcorridas mais de duas décadas da reforma iniciada pela Constituição Federal de 1998, ainda não logramos êxito em ofertar, em prol da sociedade, uma educação pública, gratuita e com qualidade para todos, estando instalados, por essa razão, em diversas instâncias, fervorosos debates acerca das medidas necessárias ao resgate das dívidas educacionais da nação.

Verifica-se nos discursos oficiais, assim como em documentos produzidos em espaços de mobilização social, que há uma forte tendência à culpabilização da descentralização da organização da educação nacional pelos resultados deficientes da educação brasileira, atribuindo-se à tal concepção organizacional a desarticulação e a fragmentação do projeto educacional pátrio, sendo, portanto, para os defensores desse ideário, necessária a construção do Sistema Nacional de Educação, para que se efetive o resgate qualitativo do ensino brasileiro.

Entretanto, conforme demonstrado no presente estudo, as alegadas desarticulação e fragmentação do projeto educacional brasileiro se verificam em razão do não atendimento aos dispositivos legais em vigor, que estabelecem, claramente, os pontos de conexão nos quais a colaboração entre os entes federados deve ocorrer, com vistas à obtenção da unidade na diversidade e ao estabelecimento de políticas educacionais consistentes e de abrangência nacional.

Tem-se, desta forma, que o Brasil não se mostrou amadurecido o suficiente para a construção de relações interfederativas e não hierárquicas, próprias do pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Além disto, o país, igualmente, não cumpriu o seu papel no que se refere ao custeio da educação nacional, destinando recursos insuficientes para a oferta de ensino público e gratuito com qualidade para a sociedade brasileira.

A somatória desses elementos conduziu o Brasil ao não atendimento das metas constantes do atual Plano Nacional de Educação, especialmente quanto à universalização do ensino obrigatório, ampliação das jornadas de trabalho escolar dos alunos, melhoria significativa da remuneração e condições de trabalho dos profissionais da educação, estabelecimento de currículos nacionais de referência efetivamente adotados pelos sistemas na construção de suas matrizes de conteúdos, dentre outras ações admitidas como indispensáveis para a superação da constrangedora condição educacional brasileira.

Neste contexto, mesmo sem o encerramento das discussões sobre o tema referente à construção do SNE e à regulamentação do regime de colaboração, cuja conclusão deve ocorrer com a CONAE, em 2010, a PEC nº. 96-A foi aprovada, sendo introduzido na legislação pátria o Sistema Nacional de Educação, a ser “articulado” no âmbito do novo Plano Nacional de Educação, não havendo mais lugar para questionamentos, já que a própria Carta Magna elide o debate sobre a matéria, determinando a ocasião e a forma em que tais ações devem ser praticadas.

Destaca-se que a PEC nº. 96-A, além de disciplinar a matéria objeto deste estudo, introduziu dispositivos inegavelmente benéficos ao desenvolvimento da educação nacional, extinguindo progressivamente a DRU,

estabelecendo mecanismo de proporcionalidade dos investimentos em educação com o PIB e a ampliação do ensino obrigatório, indicando que, possivelmente, o país esteja caminhando para a superação de algumas das dificuldades que historicamente prejudicaram o seu equitativo desenvolvimento educacional.

Porém, note-se que se os resultados insatisfatórios da educação têm sido justificados pela ausência do Sistema Nacional de Educação. Portanto, a partir de seu estabelecimento, não há mais como mascarar a realidade. Será imperioso o enfrentamento de nossas incômodas verdades e indispensável a ação – e com assertividade.

Reitera-se que, nesse cenário, é necessária a construção de um Sistema Nacional de Educação à luz de novos paradigmas, oriundos da experiência acumulada nas últimas duas décadas, baseado nos princípios democráticos, com respeito à jurisdição dos entes federados, estruturado a partir do equilíbrio na distribuição das competências de formulação e implementação das políticas públicas entre os poderes executivos e os Conselhos de Educação, organizados como efetivos órgãos de estado, aptos a representar os diferentes atores sociais, servindo-lhes de voz e voto (BORDIGNON, 2005).

Não bastará retomar os modelos debatidos no passado, oportunidade na qual o país ainda não havia vivenciado as valiosas experiências democráticas dos últimos anos e que resultaram, mesmo não sendo alcançadas as metas estabelecidas, na obtenção de avanços na área educacional. Assim, não há lugar para mais uma reforma que conduza à descontinuidade.

Além disto, e, principalmente, há que se construir um Sistema Nacional de Educação que estimule a participação e as práticas sociais, afastando os resquícios culturais patrimonialistas e paternalistas que continuam a permear a visão de alguns segmentos, evitando-se a constituição de uma organização educacional centralizada unicamente na União e em seu órgão executivo, o Ministério da Educação, que resulta na manutenção das fragilidades atualmente experimentadas pelo CNE e que conduz os Sistemas Estaduais e Municipais de Educação à condição de meros gerenciadores de suas redes

escolares, em lugar de constituírem-se co-autores das propostas educacionais do país.

Referências Bibliográficas

ABICALIL, Carlos Augusto. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Leda (orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010 – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. p. 75-100.

BARRETO, Roberto Ferraz et. al. **O papel dos Conselhos Estaduais de Educação no Sistema Nacional Articulado**. Apresentado na Reunião Plenária da Região Norte do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Belém, Pará. 2009.

BORDIGNON, G. Proposta Pedagógica: Gestão democrática na educação. **Gestão democrática na educação**. Boletim 19. out. 2005. p. 3-13. MEC.

_____. **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. 1996.

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

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. MEC, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2009.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº. 96-A**. Congresso Nacional, 2008. Aprovada em 28 out. 2009. Disponível em: Sistema de Tramitação de Matérias – Senado Federal.

_____. **Documento Final**. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Abr. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 13 out. 2009.

_____. **Parecer nº. 349/2008**. Relatório do Senado Federal. 2008.

_____. **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.

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

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.

_____. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Leda (orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010 – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. p. 11-31.

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.

_____. **A nova lei da educação: LDB – trajetória, limites e perspectivas**. 10. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2006 (Coleção educação contemporânea).

_____. Dermeval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Leda (orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010 – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de**

Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Anísio Teixeira, 2009. p. 33-74.