

POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS EMERGENTES

Graciele Glap
Lucimara Glap
(Organizadoras)



**Graciele Glap
Lucimara Glap
(Organizadoras)**

POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS EMERGENTES

2017 by Graciele Glap & Lucimara Glap

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho (UnB)

Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior (UFAL)

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL)

Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua (UNIR)

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR)

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (UEPG)

Profª Drª Lina Maria Gonçalves (UFT)

Prof. Dr. Takeshy Tachizawa (FACCAMP)

Profª Drª Ivone Goulart Lopes (Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatric)

Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez (UDISTRITAL/Bogotá-Colombia)

Prof. Dr. Gilmei Francisco Fleck (UNIOESTE)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

P769

Políticas públicas na educação brasileira: desafios emergentes /
Organizadoras Graciele Glap, Lucimara Glap. – Curitiba (PR):
Atena Editora, 2017.
305 p. : 1.960 kbytes

Formato: PDF

ISBN 978-85-93243-30-1

DOI 10.22533/at.ed.3011906

Inclui bibliografia

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Educação – Aspectos sociais. 3. Educação inclusiva. I. Glap, Graciele. II. Glap, Lucimara. III. Título.

CDD-379.81

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

2017

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Atena Editora

www.atenaeditora.com.br

E-mail: [contato@atenaeditora.com.br](mailto: contato@atenaeditora.com.br)

Apresentação

O livro Políticas Públicas para a Educação Brasileira: desafios emergentes, traz artigos que abordam e discutem as “Políticas Públicas” de forma ampla, além do tema “Inclusão”, de forma mais específica, onde são tecidos diversos textos com diferentes olhares sobre a temática proposta.

O tema Inclusão nos propicia a reflexão do quanto é importante incluir a pessoa com deficiência nos diferentes espaços: família, escola, sociedade, mundo do trabalho. Então, espera-se que de fato, se revele uma inclusão com qualidade, pois sabemos os danos que podem ser causados por uma pseudo inclusão. Percebemos nos textos que aqui discutem esse tema, o cuidado em abordar o assunto, pois o mesmo precisa ser fruto de uma prática inovadora construída dia após dia, partindo da realidade desse sujeito.

Os textos que versam sobre as políticas públicas, nos fazem ampliar os debates, no sentido de compreender como a educação tem sido efetivada, quais mecanismos, leis, planos, metas e projetos que dela decorrem. Assim, convidamos o leitor a adentrar nas discussões aqui apresentadas, que nos fazem emergir na mais profunda discussão teórica.

No livro são apresentados 03 artigos sobre inclusão: A reflexão teórica sobre os avanços conquistados pela Educação Inclusiva, focando a sala de recursos; O direito à Educação Infantil sob a perspectiva inclusiva em relação as políticas educacionais implantadas na última década, e; O espaço laboral para pessoas com deficiência, com a finalidade de reflexão sobre sua inserção na sociedade do trabalho.

Ademais, apresentamos 17 artigos sobre políticas públicas: A reflexão sobre o Programa Mais Educação por meio da perspectiva do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe; A política educacional como instrumento de inserção das tecnologias digitais em sala de aula; A relação existente entre a escola e o CRAS no âmbito do Programa Bolsa Família e seus desdobramentos; Alternativas para o cumprimento da meta 12 do PNE que discute o aumento de vagas no Ensino Superior; A relação público-privada na educação em um município do estado de SC; Estudo conceitual sobre o Federalismo e as Políticas Educacionais com vistas a compreensão da centralização e descentralização do SNE; A reflexão sobre as interações do modelo federativo na política pública de Educação Básica e sua influência sobre o PNE, O FUNDEB e o SNE; A internacionalização da Educação Superior frente ao processo da globalização e políticas de avaliação; A adoção de um currículo mínimo as quais suscitou muitas polêmicas na rede estadual do Rio de Janeiro; A análise da experiência da casa familiar Rural de Santarém (PA) criada pelo Movimento Social do Campo discursos entre a teoria e a prática; O plano de ações articuladas buscando compreender a dinâmica de compartilhamento de poder nas transformações recentes do federalismo brasileiro; A análise da meta 5 e 6 do PNE no que se refere a alfabetização e a educação integral; As políticas de formação de professores e a implantação do PIBID na perspectiva da relação público/privada no Ensino Superior; Redes globais e educação onde se discute os conceitos de governança incorporados

a análise das redes de educação na América Latina; As concepções que permeiam o projeto de educação profissional dos alunos do Ensino Médio e finalizando traz a discussão sobre a Universidade Pública elencando a sua missão e o compromisso social com a sociedade.

Esperamos que ao final da leitura, o leitor sinta-se instigado a ampliar a leitura, as discussões e a pesquisa sobre os temas aqui discutidos.

Desejamos a todos uma excelente leitura!!!

*Graciele Glap
Lucimara Glap*

SUMÁRIO

Apresentação.....03

Eixo 1 - Inclusão

Capítulo I

AS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS: UM CAMINHO PARA A INCLUSÃO
Thiffanne Pereira dos Santos e Marlene Barbosa de Freitas Reis.....08

Capítulo II

DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA: UM OLHAR A PARTIR
DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO
Maria Luiza Rodrigues Flores e Cátia Soares Bonneau.....19

Capítulo III

O ESPAÇO LABORAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA QUESTÃO A DISCUTIR
Roselandia Coelho Rocha.....33

Eixo 2 - Políticas Públicas

Capítulo IV

A HEGEMONIA DA APRENDIZAGEM NO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO
Quênia Renee Strasburg, Berenice Corsetti e Elisete Enir Bernardi Garcia.....49

Capítulo V

A POLÍTICA EDUCACIONAL PARA O USO PEDAGÓGICO DE TECNOLOGIAS: COMO A
EDUCAÇÃO ENTRA NESTE DEBATE?
Glhebia Gonçalves de Oliveira Dourado e Sandra Márcia Campos Pereira.....65

Capítulo VI

A RELAÇÃO ENTRE ESCOLA E CRAS NO ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DA
CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Polyana Lunelli.....78

Capítulo VII

ALTERNATIVAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 12 DO NOVO PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO: NOVO MODELO DE UNIVERSIDADE PARA VIABILIZAR A EXPANSÃO
Penildon Silva Filho.....93

Capítulo VIII

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS DE NATUREZA PRIVADA NA
EDUCAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISES PRELIMINARES

Liane Vizzotto e Berenice Corsetti.....	111
Capítulo IX	
CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ORGANIZAÇÃO E SISTEMA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL	
Rosa Maria Furtado.....	125
Capítulo X	
FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	
Ubirajara Couto Lima e Rosenery Pimentel do Nascimento.....	140
Capítulo XI	
FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: A UNIÃO ENQUANTO ENTE NORMATIZADOR	
Glecenir Vaz Teixeira.....	154
Capítulo XII	
GLOBALIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	
Ângela Barbosa Montenegro Arndt.....	168
Capítulo XIII	
IMPLICAÇÕES GERENCIALISTAS NA POLÍTICA CURRICULAR FLUMINENSE	
Silvana Malheiro do Nascimento Gama e Laila Fernanda de Castro Gonçalves.....	184
Capítulo XIV	
MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA EXPERIÊNCIA DA CASA FAMILIAR RURAL (CFR) DE SANTARÉM-PARÁ: DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO À EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS	
Glez Rodrigues Freitas Bentes e Eliane Gracy Lemos Barreto.....	195
Capítulo XV	
O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: compreensões sobre a dinâmica de compartilhamento do poder	
Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti e Antonio Cabral Neto.....	209
Capítulo XVI	
OS PLANOS NACIONAL E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE DAS METAS CINCO E SEIS	
Suzanne de Souza Soares.....	229

<u>Capítulo XVII</u>	
POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID)	
<i>Caroline Correia Maciel, Jorismary Lescano Severino, Margarita Victoria Rodríguez e Silvia Helena Andrade de Brito.....</i>	242
<u>Capítulo XVIII</u>	
REDES GLOBAIS E EDUCAÇÃO: A REDE LATINO AMERICANA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO-REDUCA	
<i>Maria Raquel Caetano.....</i>	258
<u>Capítulo XIX</u>	
TRABALHO E EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO INTEGRADO AO ENSINO TÉCNICO	
<i>Cleverson Ramom Carvalho Silva e José Pereira Peixoto Filho.....</i>	272
<u>Capítulo XX</u>	
UNIVERSIDADE PÚBLICA: MISSÃO E COMPROMISSO SOCIAL	
<i>Raimunda Maria da Cunha Ribeiro.....</i>	285
Sobre as organizadoras.....	298
Sobre os autores.....	299

CAPÍTULO X

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**Ubirajara Couto Lima
Rosenery Pimentel do Nascimento**

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ubirajara Couto Lima

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

Jequié - Bahia

Rosenery Pimentel do Nascimento

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Vitória - Espírito Santo

RESUMO: Este trabalho constitui um estudo conceitual, vinculado ao Grupo de Pesquisa “Federalismo e Educação”, da Universidade Federal do Espírito Santo, cujo objetivo foi discutir e compreender os princípios que consubstanciam o estado federativo, considerando a definição das políticas educacionais, a organização do Sistema Nacional de Educação (SNE) e as formas de colaboração entre os entes federados. Esta produção analisa os aspectos da centralização e descentralização, dos impasses na configuração do SNE, bem como a equalização no território. Assim, os desafios que se colocam evidenciam uma fragilidade à dinâmica federativa, resultando em impasses para a regulamentação do regime de colaboração e do SNE.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Regime de Colaboração; Sistema Nacional de Educação.

1. FEDERALISMO: O REGIME DE COLABORAÇÃO E A EQUALIZAÇÃO

Ainda que federalismo e Federação estejam historicamente imbricados, tratam-se de dois fenômenos significativamente distintos. Quando falamos Federação, segundo Costa (2010, p. 730), estamos nos referindo

a um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e portanto a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal.

Já quando pronunciamos a palavra federalismo, ainda de acordo com o aludido autor, “estamos fazendo referência a um princípio de organização política tão complexo e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo como o liberalismo, o socialismo ou o comunismo”. Este autor argumenta também que há três tipos de ideologia federalista associados às experiências de implantação de federações: 1) as de orientação centralizadora, como no caso norte-americano; 2) as de orientação descentralizadora, como no caso brasileiro, e; 3) as que propõem um balanço entre centralização e descentralização, como é o caso da Alemanha ocidental após a Segunda Guerra Mundial (COSTA, 2010, p. 730).

Sobre o federalismo, Lipjhart (1984, p. 170-171) afirma que quando usamos

este termo queremos nos referir a “um sistema baseado na distribuição territorial - constitucionalmente definida e assegurada - de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação”. Essa conceituação denota que a repartição de competências se constitui num assunto básico para a compreensão da forma federativa de Estado.

Assentado nas experiências brasileiras, ainda com referência ao federalismo, Cury (2010:153) o classifica em três tipos gerais, a saber:

- A) Centrípeto: inclinado ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração-difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal (Ex.: Brasil nos anos de 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988);
- B) Centrífugo: remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração-difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros (Ex.: Brasil durante a República Velha, entre 1898-1930);
- C) Cooperação: busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (Ex.: foi inserido nas Constituições de 1934 e de 1946 e é o registro jurídico forte da atual Constituição de 1988).

É mister ressaltar que essa demarcação teórica entre federalismo e Federação é importante para qualquer análise comparativa de estados federados ou mesmo para a avaliação do funcionamento do sistema federativo em um único estado, tendo em vista, que existem Estados organizados constitucionalmente como federações, mas o funcionamento engendrado pelos seus arranjos federativos varia consideravelmente no tempo e no espaço, tornando os princípios políticos, jurídicos, institucionais e fiscais da federação flexíveis e dinâmicos (COSTA, 2010, p. 730-731).

Desse modo, a comum associação do federalismo com descentralização e democratização revela um grande equívoco conceitual, já que são as formas das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central numa federação que irão especificar o modo de atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas, a partir de um viés centralizador, não centralizador ou descentralizador (ALMEIDA, 1995).

Analizar as dinâmicas federativas pressupõe embrenhar-se no campo das relações intergovernamentais. Segundo Araújo (2013, p. 789) há dois tipos, em termos ideais, de relação intergovernamental:

a competitiva e a cooperativa, que correspondem respectivamente ao modelo dual, ou federalismo interestatal (com ênfase na separação entre os níveis de governo), e ao modelo cooperativo, ou federalismo intraestatal (com ênfase no entrelaçamento entre os níveis de governo). O modelo cooperativo tem sido proposto de forma mais acabada na Alemanha.

Ainda segundo a referida autora, o que fundamenta o modelo dual é a defesa da competição territorial, fiscal e política como forma de controle recíproco entre os níveis de governo, bem como a possibilidade de os cidadãos exercerem a accountability sobre as competências administrativas de cada nível de governo. Já o fundamento básico do modelo cooperativo é o incentivo a uma maior integração entre as políticas, com foco na equalização de condições dignas de vida em todo o território nacional (ARAÚJO, 2013).

A questão da equalização, no tocante aos estudos sobre federalismo, representa discutir duas demandas primordiais que são o (des)equilíbrio vertical - que diz respeito à distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais - e o (des)equilíbrio horizontal, que diz respeito às diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos (PRADO, 2006 apud ARAÚJO, 2013).

Os (des)equilíbrios vertical e horizontal estão diretamente relacionados ao nível de centralização/descentralização das seguintes dimensões: a) gasto-execução das políticas públicas de cada esfera de governo; b) bases próprias de arrecadação de cada esfera de governo; c) montante e forma das transferências intergovernamentais necessárias à execução das políticas públicas. E é exatamente nesta última dimensão, que representa as transferências entre esferas de governo, que reside o problema da equalização: como garantir um padrão mínimo de serviços públicos a cada cidadão da Federação (REZENDE, 2006 apud ARAÚJO, 2013).

Enquanto para algumas federações, a exemplo dos Estados Unidos, a questão da equalização não é um valor basilar, para outras, incluindo o Brasil, ao levar em consideração as diferentes capacidades econômicas e fiscais por parte dos governos subnacionais, que os incapacitam a lidar com as disparidades em termos de arrecadação e em termos de provisão de bens e serviços públicos, torna-se imperiosa a ação normativa e redistributiva por parte do governo central.

Ademais, sendo o Brasil um país em que a reforma tributária é sempre razão de enormes controvérsias, o caráter supletivo por parte da União, notadamente nas competências materiais comuns, é imprescindível, pois redistribuição e suplementação concorrem para uma educação mais justa e mais igualitária (CURY, 2012, p. 36).

Para Araújo (2013), a ação por parte do governo central está condicionada à correlação de forças existente entre os entes federados e às fórmulas de redistribuição das receitas. Essa correlação de forças entre as unidades subnacionais entre si e com a União, bem como a ação do governo central, devem afluir para a garantia da equalização num Estado federativo de bases cooperativas, tanto no sentido da coordenação quanto no sentido da colaboração federativa, que para a supracitada autora tem a seguinte distinção:

[...] ao passo que a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntos e

não isolados (ARAÚJO, 2013, p. 799).

Outrossim, num estado federativo com tais substratos, o regime de colaboração é um dos institutos jurídicos e políticos fundamentais para a garantia da equalização. E é sobre o regime de colaboração, cuja origem é a Alemanha, e que no caso brasileiro está garantido na atual Constituição Federal promulgada em 1988, que trataremos na sequência.

Como tem sido evidenciado, um dos problemas mais cruciais da política educacional brasileira é a dificuldade de alcançar a coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo, especialmente a articulação entre estados e municípios no âmbito da educação básica, tendo em vista que no Brasil foi adotado um modelo de redes duplas¹, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco se comunicam.

Foi justamente para lidar com essa problemática de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos que a referida Carta Magna elegeu o Regime de Colaboração, a fim de conciliar um dos padrões de organização federativa mais descentralizados das 26 federações existentes no mundo.

O regime de colaboração é um instituto jurídico e político que normaliza a gestão associada dos serviços públicos e está diretamente relacionado às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. Essas competências materiais comuns dizem respeito àqueles serviços públicos que devem ser fornecidos por todos os entes federados, sem primazia e de modo cumulativo, a fim de garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Nestes termos, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo (ARAÚJO, 2013).

No capítulo III, seção I, referente à educação, a Constituição preconiza no artigo 211 que: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com a finalidade de garantir o direito à educação para todos (BRASIL, 1988).

Esses princípios constitucionais nos permitem deduzir que oferecer os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua concretização está condicionada à cooperação e colaboração, o que não exclui a necessidade de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja,

o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo, por meio de uma reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas

¹ A duplicidade de redes, especialmente em relação à educação básica, é uma marca do federalismo educacional brasileiro com raízes ainda no período imperial. Ao longo do processo histórico, constata-se que essa duplicidade se somou a uma falta de articulação e coordenação num ambiente de grande desigualdade, precedida por um dualismo de prioridades que sempre favoreceu a subvenção das escolas superiores para as elites em detrimento de uma política mais ativa de universalização da educação (ABRUCIO, 2010).

(DOURADO, 2013, p. 766).

No tocante às competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o artigo 23 estabelece: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (inciso. V)”. No Parágrafo Único, a fim de reafirmar e conseguir êxito na efetivação dessa competência, apresenta a fixação de leis complementares para a cooperação entre os entes federados: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional²” (BRASIL, 1988).

Já a Emenda Constitucional nº 59/2009, além de estender a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos, modificou o artigo 214 da Constituição Federal, incumbindo a lei de estabelecer o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009).

Como pode ser compreendido, os dispositivos constitucionais vão forjando a dinâmica fundamental do federalismo brasileiro e a imprescindibilidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados que, apesar da autonomia que possuem, precisam dar conta de competências privativas, comuns e concorrentes, que não os desconstituirá, mas que devem se consubstanciar por meio de relações de cooperação, tendo como parâmetro a garantia de direitos em âmbito nacional.

Em outros termos, a Constituição Federal define as competências dos Estados, Distrito Federal e municípios ao passo em que reitera as particularidades das unidades subnacionais e sua respectiva autonomia. Para Dourado (2013, p. 767), o desafio posto é “como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados”.

Esse desafio ganha dimensões superlativas dada a tipologia do federalismo brasileiro, inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e cujo mote foi a descentralização. Para além de apenas distribuir mais recursos aos governos subnacionais, esse processo teve como marco a municipalização. O Brasil é uma das únicas federações do mundo onde os municípios gozam da posição de ente federativo. E por que no caso brasileiro isso é tão significativo? Porque estamos falando de um país com 5.570 municípios, o que coloca no núcleo da agenda a necessidade da edificação de mecanismos de coordenação e cooperação que compreendam milhares de municípios marcados por uma heterogeneidade de cunho econômico-tributário, bem como político e social. Isso exige que os formuladores de mecanismos de cooperação e coordenação de políticas públicas tenham a

² Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006.

sensibilidade necessária para as diferentes necessidades e capacidades dos atores sociais.

Nas palavras de Abrucio (2010, p. 48), após a Constituição, o federalismo brasileiro foi caracterizado por uma descentralização fortemente pulverizada e com escassa coordenação entre os entre federativos, o que motivou o surgimento de dois comportamentos: “de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo”. O primeiro comportamento teve como resultado o estabelecimento de um “federalismo compartimentalizado”, no qual prevalece uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas.

Para o referido autor, a melhor resposta a esse “federalismo compartimentalizado” está no desenho das políticas públicas brasileiras cujas origens estão em três fontes:

a existência de normas constitucionais em prol da interdependência federativa; [...] a reação do governo federal, em várias políticas, contra os resultados negativos do processo descentralizador fragmentador que era hegemônico na primeira metade da década de 1990, o que o levou a propor e executar ações de coordenação federativa; e o exemplo do paradigma do SUS³, cujos apoiadores perceberam, desde o início, a necessidade de se construir um modelo de descentralização com política nacional (ABRUCIO, 2010, p. 49).

O mencionado desenho das políticas públicas representa uma reação dos governos federais às substanciais dificuldades para constituir um robusto regime de colaboração. No caso da educação, essa reação se assentou, primeiro, num conjunto de programas e parâmetros nacionais que ensejavam apoiar o desenvolvimento e diminuir as desigualdades, notadamente entre os sistemas municipais de educação; e segundo, numa linha de ação cujo objetivo era provocar uma transformação mais profunda na distribuição dos recursos financeiros entre sistemas estaduais e municipais através da criação do FUNDEF⁴.

Mas afinal, por que o regime de colaboração ainda não foi regulamentado? Certamente não foi por falta de tentativa. Por iniciativa do Legislativo, entre 1998 e 2010, foram elaborados cinco projetos de lei que tratavam do regime de colaboração na educação. Entretanto, todos os projetos foram arquivados por fim de legislatura ou por trâmite indevido (CASSINI, 2010). De novo, a destacar o Projeto de Lei nº 413, de 27 de julho de 2014 (BRASIL, 2014b), visando responder especificamente às

³ O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Ele abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Amparado por um conceito ampliado de saúde, o SUS foi criado, em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, para ser o sistema de saúde dos mais de 180 milhões de brasileiros à época.

⁴ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.

º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental (LIMA, 2009).

disposições do artigo 23 da Constituição Federal, tendo como suporte a recente aprovação do Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, particularmente no artigo 7º, parágrafo 5º:

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

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2014a).

No mencionado Plano foi estabelecido um prazo de dois anos, a partir de sua publicação, para que seja regulamentado o parágrafo único do artigo 23 e o artigo 211 da Constituição Federal. Por mais que pareça curioso que uma lei ordinária prorogue por mais dois anos algo que foi definido como obrigação legal desde 1988, há uma inovação que é a fixação de parâmetros para a mencionada regulamentação, que deve garantir “equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste” (BRASIL, 2014a).

A lacuna existente por conta da indefinição quanto à regulamentação do regime de colaboração, bem como pela inexistência de um sistema nacional de educação, tem possibilitado a materialização de várias proposições e ações com características de sobreposição e desarticulação, produzindo um campo de altercações no âmbito do grupo dos reformadores empresariais da educação, do governo federal/MEC, do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Legislativo e do Fórum Nacional de Educação.

Para Araújo (2013, p. 799), esse campo de disputa pode ser sintetizado da seguinte forma:

de um lado os reformadores empresariais defendendo os ADE como sinônimo do regime de colaboração e tentando esvaziar a possibilidade política de sua regulamentação; de outro os profissionais da educação em vários órgãos e instâncias tentando compreender nosso complexo pacto federativo e buscando alternativas de financiamento e possibilidade de fóruns interfederativos que possam se institucionalizar e servir de base para a lei complementar do regime de colaboração que assegure a oferta de educação em quantidade e qualidade com base no princípio da equalização.

Nas palavras da aludida autora, os arranjos de desenvolvimento da educação como sinônimos de regime de colaboração estão ganhando, como já relatei anteriormente, espaços cada mais institucionalizados, enquanto o imperioso debate sobre a necessária regulamentação através de lei complementar é inteiramente esvaziado em seu conteúdo político, comutado pela racionalidade econômica “neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do associativismo voluntário intermunicipal” (ARAÚJO, 2013, p. 789).

2. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: EMBATES E DISPUTAS

As discussões sobre a necessidade de instituir o Sistema Nacional de Educação no Brasil foram nacionalmente divulgadas com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁵, em 1932. Portanto, há mais de 80 anos os Pioneiros (como eram conhecidos os educadores e intelectuais responsáveis pelo referido documento) apontavam a imprescindibilidade de um projeto nacional de educação, em defesa da escola pública e do desenvolvimento integral, ancorado em valores permanentes, em uma mudança de mentalidades e em uma discussão das finalidades da educação: reconstrução social pela reconstrução educacional. Nas palavras dos mentores do Manifesto, não há sistema nacional sem projeto de nação (AZEVEDO et al., 2010).

Ademais, a organização da educação brasileira defendida pelos Pioneiros alicerçava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Isto implica na construção de um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação.

Neste sentido, o ideário defendido pelo Manifesto aposta no regime federativo para a organização do Sistema, que inclui a defesa na efetivação de SNE compreendendo como princípio a unidade na diversidade, uma vez que a federação se configura na unidade de vários estados, com identidades e especificidades próprias que se articulam a favor de um interesse comum. Assim, muito mais que documento doutrinário à época se constituiu como político educacional, em que muitas das aspirações por ele defendida se põem para nós como desafios ainda não alcançados na efetivação de uma educação nacional (BRASIL, 2014c).

Para Dourado (2013), as questões referentes à construção/efetivação do SNE são complexas, o que exige um exame minucioso. Para o autor, é necessário situar os “embates e disputas” nesse contexto, passando pela concepção, abrangência e finalidades, e indo até o entendimento de que já existe um sistema de fato, ainda que não consubstanciado em sólidas bases jurídicas. A esse respeito, o referido autor assim se posiciona:

[...] entendo que o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros. Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, nesse sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a lei complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, cujas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa

⁵ O Manifesto se dirigia ao Povo e ao Governo, propondo a reconstrução educacional no Brasil, e discutia os problemas vivenciados para a difusão da escola pública com a criação de um Sistema Nacional de Ensino. A educação foi expressa como “direito” de todos. O programa de educação exposto no manifesto fundamentou-se na ideia de formação integral e natural do indivíduo, que devia ser conscientizado sobre seus deveres para com a sociedade e a nação brasileira. Os objetivos do Manifesto eram traçar diretrizes de uma nova política nacional de educação e ensino em todos os níveis, aspectos e modalidades.

articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da efetivação da já denominada descentralização qualificada (DOURADO 2013, p. 776).

A partir das argumentações expostas, proponho uma pergunta, no mínimo, intrigante: por que o Brasil ainda não instituiu o Sistema Nacional de Educação? Uma resposta bastante plausível a essa questão são os argumentos do professor Dermeval Saviani ao registrar que em boa parte dos países onde o sistema nacional de ensino foi implantado houve a universalização do ensino elementar e a consequente erradicação do analfabetismo. Ao considerar que o Brasil não está entre esses países, o referido autor esforçou-se em compreender e explicar quais os obstáculos que historicamente impediram a organização do Sistema Nacional de Educação em nosso país. Para o supracitado autor, esses obstáculos são de quatro tipos, a saber:

[...] a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2010, p. 381).

No que diz respeito à construção do Sistema Nacional de Educação, Saviani (2010) é enfático a ponto de estabelecer cinco posições de cunho teórico/prático:

- A) É necessário “construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país” (p. 384);
- B) Diz respeito ao caráter público do SNE, no sentido de que, nas palavras do autor, não se deve “enfraquecer o caráter público do Sistema Nacional de Educação a pretexto de que a educação é uma tarefa não apenas do governo, mas de toda a sociedade” (p. 385);
- C) Trata-se do caráter normativo e deliberativo do sistema que, segundo o autor, deverá ser “exercida por um órgão determinado, que corresponde, hoje, ao Conselho Nacional de Educação (CNE)”, já que é um “órgão de Estado e não de governo” (p. 386);
- D) Diz respeito à arquitetura da construção do SNE “com base no ponto de referência do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover educação com o mesmo padrão de

- qualidade a toda a população (p. 386);
- E) Trata-se do que autor considera como o mais importante que é o “problema do conteúdo da educação a ser desenvolvido no âmbito de todo o Sistema”. Nas palavras do mesmo, é “preciso operar um giro da formação na direção de uma cultura de base científica que articule, de forma unificada, num complexo compreensivo, as ciências humano-naturais que estão modificando profundamente as formas de vida, passando-as pelo crivo da reflexão filosófica e da expressão artística e literária” (p. 388).

Num esforço de contribuir com esse debate, Abrucio (2010, p. 66) relaciona algumas questões que, na sua opinião, deveriam orientar a formação de um Sistema Nacional de Educação: a) uma política de mais redistributiva dos recursos, para além da política equalizadora do FUNDEF e FUNDEB; b) criação de instrumentos para fortalecer a gestão pública municipal na educação a partir de indicadores; c) fortalecimento da coordenação no plano estadual, aumentando a cooperação estado/município e município/município de uma mesma região; d) Fortalecimento dos fóruns federativos existentes, e criação de arenas verticais para negociação de medidas de cunho federativo; e) utilização do Plano Nacional de Educação, não só para constituir consensos sobre objetivos gerais, mas principalmente para fixar instrumentos e metas de gestão educacional.

3. À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser notado, os posicionamentos, ao considerar a forte marca dos desequilíbrios intergovernamentais, vinculam a instituição do SNE à construção de um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade; que combatá às desigualdades regionais e entre municípios; e cuja questão principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração.

Nesse sentido o desafio se configura na efetivação de um “federalismo autêntico”, como afirmou Cury (2010) que se assemelha ao princípio da igualdade, em que o direito à cidadania e a educação sejam elementos fundantes para construção de um SNE, que não conforme na mera formalização das disputas que tem sustentado os impasses, as imprecisões e indefinições na consolidação de um SNE.

Esse exercício constitui nosso maior desafio de tomar a educação brasileira como causa pública para que possa consolidar um Sistema Nacional de Educação democrático e de qualidade, reconhecendo a dinâmica e as especificidades federativas, num processo articulado de mediação entre as esferas governamentais, que possam vincular responsabilidades integradas a uma colaboração efetiva, reduzindo as desigualdades sociais e políticas de nossa organização educacional.

De acordo com Cury (2010), as políticas de educação não se constituem de forma verticalizada, estabelecem relações pluralizadas e são tensionadas no âmbito

das competências legais, na capacidade fiscal e na própria ação de implementação, fixando nosso desafio em ampliar os processos de mediação entre Estado e sociedade, não tomando como natural os interesses privados.

Sendo assim, pensar em um Sistema Nacional de Educação evoca um caráter próprio do fenômeno educativo, afirmado-se de modo integrado, constituindo a Educação como direito social numa perspectiva pautada nos direitos humanos e na cidadania, o que evidencia uma crescente necessidade de um federalismo cooperativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun., 1995.

ARAUJO, Gilda Cardoso. (2013). Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, Set., 2013.

AZEVEDO, F. et al. 2010. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/MEC. (Coleção educadores).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 413, de 27 de julho de 2014**. Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun., 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014c.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

COSTA, V.M.F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set., 2010.

CURY, C.R.J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, p. 149-168, 2010.

CURY, C.R.J. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

_____. **Intelectual e educador**. Belo horizonte: Autêntica Editora, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 34, n. 124, jul/out., p.761-785, 2013. Disponível em :<<http://www.cedes.unicamp.br>>

LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política**. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Estado da Bahia, Salvador-Bahia, 2009.

LIPJHART, Arend. **Democracies**. New Haven, Yale University Press, 1984.

PRADO, S. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

REZENDE, F. **Desafios do federalismo fiscal**. São Paulo: FGV, 2006.

SAVIANI, Dermerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai/ago., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>> Acesso em: mar. 2015.

ABSTRACT: This work constitutes a conceptual study, linked to the Research Group "Federalism and Education", Federal University of Espírito Santo, whose objective was to discuss and understand the principles that consubstantiate the federative state, considering the definition of educational policies, the organization of the System (SNE) and forms of collaboration between federated entities. This production analyzes the aspects of centralization and decentralization, of the impasses in the configuration of the SNE, as well as the equalization in the territory. Thus, the challenges presented show a fragility to the federative dynamics, resulting in impasses for the regulation of the collaboration regime and the SNE.

KEYWORDS: Federalism; Regime of Collaboration; National System of Education.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-93243-30-1



9 788593 243301