

ANÁLISE DO DOCUMENTO DA SASE-MEC SOBRE SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Em junho de 2015, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – SASE/MEC disponibilizou documento de referência para o debate social sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no art. 214 da Constituição Federal (CF), que tem prazo para regulamentação até julho de 2016, de acordo com o art. 13 da Lei Federal 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

Em termos gerais, a CNTE tem acordo com o referido documento da SASE, o qual traz muitos conceitos debatidos nas duas Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), além de absorver propostas das entidades educacionais, como da própria CNTE, apresentadas ao longo do processo histórico de debate sobre o Sistema Nacional de Educação.

Não obstante, dada a proximidade do prazo para se regulamentar o SNE, talvez fosse mais pertinente a SASE ter disponibilizado, junto com o texto referência, minuta de projeto de lei sobre o Sistema e a regulamentação do art. 23, V da CF, que trata do regime de cooperação federativa – tal como fez a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (agora prestes a ser extinta da estrutura governamental). O mesmo vale para as demais ações destacadas no documento referência e que necessitam de regulamentação institucional, especialmente as que visam alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Neste sentido, vale frisar que o calendário de discussão sobre o SNE, proposto pela SASE, está bastante exíguo e possivelmente inexecutável para atender o preceito do art. 13 do PNE.

Sobre o diagnóstico do Sistema

A primeira parte do documento da SASE traz um diagnóstico coerente sobre a importância do SNE, inserido no arcabouço legal pela Emenda Constitucional 59/2009. O documento enfatiza que *“o PNE tornou-se o articulador do Sistema Nacional de Educação, mas paradoxalmente vivenciamos hoje a situação de termos um PNE em vigor (Lei 13.005/2014) sem que o SNE a ser por ele articulado esteja ainda instituído”*. E isso demonstra a urgência do debate social e da regulamentação do tema pelo Congresso.

O documento também reconhece que a ausência do SNE *“tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Esses fatores não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país”*.

Oportunamente, o diagnóstico da SASE aponta algumas ações sistêmicas contidas nas metas e estratégias do PNE que ajudam a formatar o Sistema Nacional de Educação. São elas:

- **Artigo 6º:** realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio;
- **Artigo 7º:** criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e instâncias similares em cada Estado;
- **Artigo 8º:** elaboração de planos sub nacionais consonantes ao PNE no prazo de um ano após a publicação da Lei;
- **Artigo 9º:** aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, que disciplinem a gestão democrática da educação pública no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação da Lei;
- **Artigo 11:** instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica (Artigo 11);
- **Artigo 13:** instituição do SNE em lei específica, no prazo de dois anos após a publicação da Lei;
- **Estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3:** envio de proposta ao CNE de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental e médio em dois anos, com pactuação interfederativa para sua implantação;
- **Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação;
- **Estratégia 17.1:** constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- **Meta 20:** ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio;
- **Estratégias 20.6 e 20.7:** implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (em dois anos);
- **Estratégia 20.9:** regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal em dois anos;
- **Estratégia 20.10:** caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Tal como aponta o documento da SASE e da Conae, a CNTE também entende que, embora o art. 13 do PNE ordene a instituição do SNE em legislação específica (e assim deve ser feito), uma única Lei não dará conta de abrigar todos os temas relativos às competências próprias, comuns e concorrentes que regem a oferta educacional no país. Razão pela qual concordamos com as quatro dimensões sugeridas no documento da SASE para pôr em prática o sistema articulado de educação, embora com ressalvas sobre certas questões que apontaremos na sequência.

As referidas dimensões para o SNE são as seguintes:

- **Alterações na LDB**, no sentido de institucionalizar determinadas políticas estruturantes e vinculantes, que devem ser seguidas por todos os entes federados e seus sistemas de ensino;
- **Regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional** (nesse ponto a CNTE tem ressalvas);
- **Adequação das regras de financiamento**, com o objetivo de instituir o Custo Aluno Qualidade como referencial para o padrão de qualidade nacional na educação básica; e
- **Adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais.**

Sobre as quatro dimensões do Sistema**1ª Dimensão: alterações na LDB:**

- Há acordo com a proposta da SASE de incluir um capítulo na Lei 9.394/96 sobre o Sistema Nacional de Educação.
- Com relação aos referenciais de qualidade para o SNE, as observações são as seguintes:
 - **Base Nacional Comum (BNC):** o assunto necessita ser socialmente conceituado, evitando prejuízos para a formação integral dos estudantes. O documento da SASE é coerente ao propor sua formulação a partir das Diretrizes do Conselho Nacional de Educação, em processo coordenado pela União, *“com efetivo envolvimento dos sistemas de ensino e da sociedade, a fim de definir um ponto de equilíbrio entre orientações gerais e listas prescritivas de conteúdos para que as instituições escolares construam percursos de implantação das Diretrizes como base de seu projeto curricular”*. Pretende-se, na visão da SASE, *“construir padrões nacionais de qualidade articulados à diversificação curricular, constituindo-se em unidade na diversidade e reorientando o trabalho das instituições educacionais”*, superando *“a adoção passiva de modelos prontos, ou dos chamados ‘sistemas apostilados’”*. Contudo, é preciso ter cuidado com a proposta de vincular a BNC à política nacional de formação dos profissionais da educação e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, dada a disputa acirrada em torno das *competências* alienantes que o capital/mercado têm imposto aos currículos escolares.
 - **Estrutura e funcionamento de estabelecimentos escolares:** o objetivo deve se voltar para a regulamentação do CAQ e universalização da escola integral com tempos, recursos financeiros e conteúdos pedagógicos direcionados para uma educação libertadora. Uma vez que a LDB aborda diversos conceitos sobre qualidade e financiamento da educação, a proposta da CNTE consiste em regulamentar o CAQ em capítulo próprio da LDB.
 - **Valorização profissional:** o documento sugere tratar, de forma indissociável, as diretrizes nacionais de carreira, os salários, as condições de trabalho, os processos de formação inicial e continuada e as formas criteriosas de seleção (e aqui destacamos a necessidade de concurso público de ingresso, observando-se a estratégia 18.1 do PNE) para reconhecer a política de valorização dos profissionais da educação como parte integrante e articuladora do SNE. Questão omissa no documento, diz respeito à regulamentação do piso salarial dos profissionais da educação, previsto no art. 206, VIII da CF e que consta na meta 18 do PNE com prazo para regulamentação até julho de 2016. Trata-se de política fundamental e que está conjugada com as diretrizes nacionais de carreira.
 - **Avaliação institucional:** coerentemente, o documento diz que o novo sistema de avaliação, previsto no art. 11 da Lei do PNE, *“exigirá o desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, tanto*

daqueles relativos ao desempenho dos estudantes quanto daqueles de avaliação institucional. Perfil do alunado e dos profissionais da educação, capacidade de oferta, infraestrutura e recursos pedagógicos disponíveis, processos de gestão, condições de trabalho, são exemplos de dimensões relevantes a serem consideradas”. A CNTE também chama a atenção para os riscos das provas estandardizadas, que engessam o currículo e retiram muito da autonomia pedagógica das escolas e dos profissionais, devendo as mesmas serem revistas já no debate da base nacional comum curricular.

- **Gestão democrática:** esse conceito encontra-se em sintonia com as deliberações da CONAE, sobretudo no que diz respeito à necessidade de se aperfeiçoar e fortalecer os espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação, acompanhamento e controle social das políticas públicas. Diz o documento da SASE: “a qualidade do Sistema, tomada como conceito polissêmico, necessariamente deve considerar o princípio constitucional da gestão democrática. Os mecanismos democráticos devem estar presentes em todas as estruturas e relações que se estabelecerem no SNE, desde a instituição educativa, com o necessário fortalecimento dos Conselhos Escolares até o órgão executivo do Município, do Estado, do Distrito Federal e da União. Tal princípio se concretizará por intermédio da instituição e fortalecimento de espaços de negociação, de participação e de controle social: comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalho entre outros. É importante ressaltar, nesse processo, a necessidade de se garantir os processos de efetiva participação e decisão a serem definidos nos marcos da regulamentação dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das instituições educacionais, instituindo e consolidando os mecanismos democráticos na gestão”. Com relação aos Conselhos de Educação (nacional, estadual, distrital e municipal), a proposta da SASE consiste em empoderar esses órgãos colegiados com competência deliberativa sobre as políticas educacionais e questões pedagógicas, além de manter as funções normativas e consultivas.

2ª Dimensão: regulamentação do art. 23 da CF, ou a Lei de Responsabilidade Educacional:

O documento destaca os temas que necessitam da chamada “força vinculante” para que o SNE de fato funcione.

O pacto federativo prevê autonomia aos entes federados em matéria educacional, mas essa autonomia não é absoluta. A própria Constituição estabelece competências privativas, comuns e concorrentes, e caberá às leis complementares definir quais assuntos/temas educacionais atenderão a determinadas competências – trata-se, efetivamente, de regulamentar os artigos 22, 23 e 24 da CF.

Acertadamente, a SASE sugere a construção *“de acordos em torno de regras federativas que possam constituir a base do sistema a ser organizado. Regras que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o que”, mas principalmente com quem e em que condições faz, com quais mediações de complementariedades, com quais regramentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações” (...)* *“Assim, por exemplo, as normas de cooperação federativa devem tornar obrigatório o funcionamento dos Conselhos de Educação e das instâncias de participação e pactuação, permitindo o funcionamento dos espaços de gestão, de elaboração de normas, de controle social e de proposição de políticas públicas com ampla participação”.*

Outro objetivo primordial dessa iniciativa consiste em estabelecer critérios para as ações distributivas e supletivas da União e dos Estados, a fim de garantir os referenciais de qualidade estabelecidos na LDB e demais leis educacionais, sobretudo para amparar o financiamento do CAQ, do piso salarial e das diretrizes nacionais para os planos de carreira dos profissionais da educação.

Porém, há uma questão que necessita de maior debate. A SASE sugere que a lei que regulamente o art. 23, V da CF seja a própria Lei de Responsabilidade Educacional (LRE).

A CNTE entende que a LRE abarcará questões federativas (competências privativas dos entes) e interfederativas (regimes de cooperação e colaboração), dotando a legislação da máxima amplitude. Certamente, esse também foi o entendimento do governo federal quando encaminhou ao Congresso o PL 8.039/2010, que visa regulamentar a ação civil pública de responsabilidade educacional. Portanto, para a CNTE, toda legislação de cunho educacional e que compromete os entes e os gestores públicos estará no raio de ação da LRE – inclusive a Lei Complementar encarregada pela regulamentação do art. 23 da CF.

3ª Dimensão: adequação das regras de financiamento

Esse tópico trata especialmente de três temas: institucionalização do CAQ, efetividade do piso salarial profissional nacional – PSPN (porém sem citar explicitamente o piso do art. 206, VIII da CF) e regulamentação de receitas para a educação.

Sobre o CAQ, é reconhecida a necessidade de maior aporte da União na educação básica e sugerido um novo FUNDEB, onde *“o Valor Aluno Ano (VAA) deverá vincular-se a referenciais nacionais de qualidade a serem amplamente pactuados, com necessária alteração dos fatores de ponderação por etapas e modalidades da educação básica. O VAA deve refletir o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ), permitindo uma maior responsabilização dos dirigentes na promoção de padrões nacionais básicos de oferta”.* E a CNTE tem total acordo com essa orientação.

Com relação ao PSPN, o documento observa a necessidade de se estabelecer um conjunto de regras e contrapartidas dos entes federados para terem acesso a possíveis complementações da União, a exemplo da comprovação da insuficiência financeira e da demonstração do esforço fiscal, além da necessidade de articular outros três aspectos, quais sejam: *“melhoria da gestão do sistema de ensino, plano de carreira em conformidade com o disposto no PNE e esforço do ente federativo para o aumento de recursos para a educação, como por exemplo a regulamentação da lei dos royalties priorizando essa política pública”*.

O terceiro ponto refere-se à correta aplicação das verbas educacionais, com vistas a cumprir as metas do PNE. O documento não sugere incremento de receitas, a fim de se alcançar o percentual equivalente a 10% do PIB (meta 20 do PNE), mas explicita as atuais fontes de financiamento e sugere que os recursos dos royalties do petróleo de estados e municípios também sejam destinados à educação, tal como consta na Lei Federal 12.858. No entanto, vale destacar que nem mesmo a União regulamentou a utilização dos recursos do Fundo Social e das receitas próprias de royalties destinados à educação! O documento da SASE, sobre esse assunto, diz que *“os recursos derivados da exploração de petróleo e gás devem ser utilizados para compor o conjunto de esforços para viabilizar o padrão nacional de qualidade, ou o alcance de igualdade de oportunidades educacionais básicas. Entretanto, por serem recursos não renováveis, à sua destinação não se deve vincular qualquer mecanismo de financiamento que comprometa a sustentabilidade do Sistema”*. Frise-se, porém, que a Lei 12.858 permite a vinculação desses recursos para pagamento de salários dos profissionais do magistério.

4ª Dimensão: adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais

Esse tópico trata de explicitar o que vem a ser regimes de cooperação (art. 23, V da CF) e colaboração (art. 211 CF). Em síntese, a cooperação é estabelecida por **norma** que vincula os entes federados (Fundeb, Piso etc). Já a colaboração é **forma** de se estabelecer convênios, pactos ou acordos (não vinculantes), os quais se dão por adesão voluntária dos entes.

Para melhor elucidar a questão, vale a pena transcrever parte do documento, com o qual a CNTE tem acordo:

Neste contexto, normas de cooperação vinculantes orientarão a ação dos entes federativos. Mas para dar conta delas, União, estados, Distrito Federal e municípios precisarão organizar seus sistemas de ensino, de acordo com as novas regras nacionais vigentes.

Um sistema de ensino se organiza por Lei e há um detalhe importante: a Constituição diz como isto deve acontecer. Ao organizarem seus sistemas de ensino, a União (e seu sistema federal), os estados (e seus sistemas estaduais) e municípios (e seus sistemas municipais, caso optem por instituí-los) devem cumprir o preceito constitucional estabelecido no Artigo 211: deverão fazê-lo em Regime de Colaboração. Portanto, nas leis que instituem os sistemas, os entes federativos deverão deixar claro como se relacionarão com os demais entes federativos.

Cada lei estadual deverá deixar clara sua relação com os municípios daquela Unidade da Federação, seja com aqueles que instituíram seu próprio sistema, seja com aqueles que optaram por permanecerem vinculados ao sistema estadual. O Regime de Colaboração, portanto, é a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais nacionais de qualidade expressos na LDB.

Portanto, se as normas de cooperação estiverem definidas, todas as leis de sistema (federal, estaduais e municipais) deverão ser consonantes às regras nacionais vinculantes. Em outras palavras: não poderá mais haver maior ou menor disposição de um secretário para realizar ou não realizar determinada ação constitutiva de norma vinculante. Seu sistema de ensino deve estar organizado para isto, com todas as necessárias condições para tal.

Assim, o Regime de Colaboração é um conceito, um princípio, que deverá orientar as leis que instituem os sistemas de ensino nacional, estaduais (obrigatórios) e municipais (facultativos – LDB artigo 10). Para que o sistema nacional se efetive, as leis que o instituirão deverão determinar que os entes federativos, ao organizarem seus próprios sistemas de ensino, o façam por intermédio de leis vinculadas às leis do SNE, sempre prevendo as formas de colaboração necessárias para que os pactos federativos se concretizem na prática. Será por intermédio de formas características de colaboração, em cada Unidade Federativa (estados e DF), incluindo o papel da União, que se garantirá diversidade na unidade do sistema nacional.

Brasília, 15 de setembro de 2015
Secretaria de Assuntos Educacionais da CNTE