

O pacto federativo na construção do sistema nacional de educação: do cumprimento de competências à perspectiva da garantia do direito

The federative pact in the construction of the national education system: from the fulfillment of competences to the perspective of the guarantee of the right

Isleide Barbosa Silva

Ministério da Educação, Brasil

E-mail: isleidesilva@mec.gov.br

Recebido: 15/12/2017 – Aceito: 22/12/2017

Resumo

Problemas em torno das desigualdades na oferta e na qualidade da educação no Brasil refletem desarticulação entre os sistemas de ensino e dificuldades nas condições de gestão. A alternativa para superar os entraves à efetivação desse direito social seria a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), capaz de articular e integrar os sistemas de ensino, considerando a complexidade do sistema federativo brasileiro. Assim, nesta pesquisa qualitativa, analisou-se, com um olhar do materialismo histórico dialético e por meio de análise de conteúdo, a lógica de organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, com o objetivo de compreender a cooperação federativa para a construção do SNE. Sem esgotar a discussão, os elementos encontrados reiteram a importância das relações interfederativas na efetivação de políticas públicas, e do pacto federativo como condição para a concretização do direito à educação.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais; Relações Interfederativas; Garantia do Direito.

Abstract

Problems around distinctions in offer and educational quality in Brazil reflect disarticulation between educational systems and difficulties in management conditions. The alternative to overcome the challenges to effect this social right would be the construction of the National System of Education (SNE), able to articulate and integrate educational systems, considering the complexity of the Brazilian federal system. Therefore, this qualitative research analyzed, with the perspective of dialectical historical materialism and through analysis of content, the organization logical of Health Unic System (SUS) and the Single Management of Basic Education of the State and Municipal Public

Education Networks of Mato Grosso, with the purpose to comprehend the federal cooperation to construct SNE. Without exhausting this discussion, the found elements found reiterate the importance of interfederative relationships in making effective public politics, and the importance of the federal pact as a condition to materialize the right to education.

Keywords: Public Educational Policies; Interfederative Relations; Warranty of the Right.

1. Introdução

Os problemas em torno das desigualdades na oferta e na qualidade da educação no Brasil refletem a desarticulação e as condições de gestão entre os sistemas de ensino – federal, estaduais ou municipais –, o que implica consequentemente em mais desigualdade social. Exemplo disso é que um mesmo município pode apresentar índices de desenvolvimento da educação básica (Ideb) diferentes a depender da esfera de oferta do nível de ensino. Isso pode representar vulnerabilidade da qualidade da educação frente à capacidade de ação dos entes federativos (SILVA, 2013).

A alternativa para superar esses entraves à efetivação da educação constitucionalmente reconhecida como direito social inalienável a todos seria a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), que articule e integre os sistemas educacionais dos entes federativos. Dada a história da organização federativa brasileira, caracterizada pela fragmentação, pelo patrimonialismo e por disputas de diferentes tipos – que acabam por ressaltar as desigualdades já existentes –, o desafio de garantir o direito à educação com qualidade social a todos exige um sistema capaz de articular as diferentes partes envolvidas nesse processo e responder a essa demanda social. Considera-se que a ausência de um SNE tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional e apresenta-se como uma agenda obrigatória para o país (BRASIL, 2015)¹.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, estabelece a educação como competência comum entre os entes federativos e que essa disposição se encontra no bojo da própria organização do Estado brasileiro, considerou-se relevante estudar a necessidade e os elementos do pacto federativo na constituição do SNE. O objetivo deste estudo foi analisar e compreender os mecanismos de cooperação federativa capazes de contribuir para a construção do SNE.

Com esse objetivo central, este artigo sintetiza os resultados de pesquisa qualitativa

¹ Esta também foi a conclusão do Relatório Final do Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2015).

em que se buscou analisar duas experiências de sistemas consideradas de expressiva importância no estudo das relações interfederativas para a garantia de direitos sociais: o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino de Mato Grosso – o que, contudo, não diminui o mérito de outras iniciativas que, apesar de seus limites, consideram esse tipo de relação como espaços de pactuação interfederativa, como é o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

O SUS foi escolhido por representar um sistema de âmbito nacional que visa responder às demandas por ações na área da saúde, que, assim como a educação, é um direito social e consta no rol de competências comuns que obrigam o Estado, como um todo, a organizar-se de forma a efetivar seu atendimento com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em todo o território nacional (BRASIL, 1988). Por sua vez, a Gestão Única de Mato Grosso, forma de implementação progressiva do Sistema Único de Educação Básica, retrata o esforço de articulação interfederativa no território do estado e, especificamente, na área da educação.

2. O percurso metodológico

Esta pesquisa qualitativa de cunho descritivo-analítico² utilizou-se da perspectiva da matriz epistemológica do materialismo histórico dialético. A escolha dessa matriz coaduna-se com a exigência imposta pela complexidade do tema que implica considerar a historicidade e as contradições existentes.

O trabalho sistematizou pesquisa documental da legislação (constituições, leis complementares, leis ordinárias e demais dispositivos normativos) e de documentos oficiais, analisados por meio da análise de conteúdo proposta por Bardin (2010). As categorias de análise surgiram a posteriori, criadas à medida que surgiram dos documentos. Elas foram apreciadas à luz das teorias relativas aos eixos estruturantes selecionados: pacto federativo/cooperação federativa, regime de colaboração e sistema nacional de educação.

Considerando a necessidade de avançar na compreensão da relação interfederativa e a constituição do SNE para a efetivação do direito à educação, a presente pesquisa configurou-se como um esforço de aprofundamento reflexivo e de entendimento dos elementos a serem

² A intenção foi apresentar o quadro o mais detalhado possível dos elementos encontrados a fim de facilitar sua compreensão e estabelecer relações com o problema da pesquisa, sem que esses elementos sejam lidos como variáveis para a delimitação de hipóteses.

considerados nas discussões sobre o tema.

3. Elementos do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso para o SNE: pacto federativo

O Sistema Único de Saúde (SUS) e a Gestão Única de Mato Grosso são experiências que demonstram como os entes federativos se organizam para a oferta de serviços sociais, aquele em nível nacional, esta em nível estadual. De modo geral, em comum entre as duas experiências elencadas, o estudo apontou situações referentes à forma de organização, finalidade e diretrizes, planejamento, participação da comunidade e profissionais. De específico para a Gestão Única, encontraram-se as ações conjuntas em que municípios e estado agem de forma integrada para a garantia do direito à educação, com ações em torno da universalização do atendimento da educação básica, formação de professores, unificação da política de valorização dos profissionais da educação, implantação da gestão democrática e avaliação de rendimento e da gestão democrática. O SUS, por sua vez, avança na definição das competências dos entes federativos, financiamento, fiscalização e controle e participação da iniciativa privada (de forma complementar).

Considerando os eixos de estruturação que orientaram a análise das duas experiências, pôde-se ter uma noção geral dos sentidos de sistema, colaboração e cooperação para cada uma delas a partir de suas legislações, sem perder de vista o lócus no qual se expressam na Constituição Federal de 1988, especialmente no que concerne à educação.

Assim, quando fala em “cooperação”, particularmente no parágrafo único de seu art. 23, a Constituição Federal de 1988 trata da relação dos entes federativos – União, Distrito Federal, Estados e Municípios – no cumprimento de suas competências comuns, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar nacional. E acrescenta, ainda, que as normas de cooperação se farão por meio de leis complementares, uma espécie de ato legislativo mais rígido, disposições todas feitas na composição de seu Título III – Da Organização do Estado. Entende-se, pois, não apenas que o sentido do Estado está no cumprimento de competências como saúde (art. 23, II) e educação (art. 23, V), mas que o próprio Estado, em todas as suas esferas, deve organizar-se para cumprimento dessas competências. Essa ideia está presente nas legislações do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso, nas quais, em regra, o termo se apresenta em situações que exigem formalidade entre os entes federativos. A noção de cooperação, por relacionar-se às relações interfederativas, envolve rigidez e formalidade – daí a necessidade de normas legais –, haja vista a obrigatoriedade de o Estado agir nos limites da lei, bem como sua responsabilidade de organizar-se, como um todo, para a efetivação de

funções que lhe dão sentido de existir. A educação, pois, é uma competência do Estado que está no bojo de sua própria organização.

Ao tratar de “colaboração”, a Constituição Federal de 1988 caracteriza, em seu art. 211, a forma como os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino e insere essa concepção na composição de seu Título VIII, Da Ordem Social. Nesse Título, a educação aparece no contexto dos direitos sociais, responsabilidade não apenas do Estado, mas também da família e da sociedade como um todo, abarcando relações mais amplas do que as que se referem ao Poder Público estritamente. Não há, portanto, a previsão rígida de regulamentação do regime de colaboração de que trata o artigo, tal como acontece com as normas de cooperação, apesar de haver a previsão de definição, por parte dos entes federativos, de formas de colaboração para a garantia da universalização do ensino obrigatório. Como verificado na legislação do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso, o termo vincula-se a um sentido mais amplo, como um princípio de ação que envolve trabalho conjunto e que deve fundamentar a garantia do direito. Para isso, é possível envolver até mesmo setores não representativos do Estado, como entidades sindicais, iniciativa privada, comunidade, cujo âmbito de ação é mais flexível que o do Estado.

Desse modo, tanto a cooperação, quanto a colaboração, em seus respectivos sentidos, contribuem para a noção de sistema, que, apesar dos vários usos encontrados, foi analisado não na perspectiva funcionalista, e sim na perspectiva que considera o caráter dialético do homem e de suas relações. Entende-se que o sistema não tem sentido em si mesmo, mas como uma resposta do homem a uma necessidade imposta em um mundo do qual fazem parte o conflito e a contradição e no qual, com o qual e sobre o qual o homem age (Saviani, 1996). Nessa concepção, encara-se o conflito como uma possibilidade de construção e, dado um desafio, o homem, a partir de suas condições concretas, reflete e age de modo a alterar a realidade, mas ele mesmo altera-se a si nesse processo, incorporando um novo saber para encarar novos desafios.

É nessa perspectiva que se resgata o sentido de sistema como a unidade de diversos elementos reunidos com intencionalidade de responder a uma necessidade ou problema, tendo de atuar, dessa forma, como um conjunto coerente e operante (SAVIANI, 1996), “organizado sob um ordenamento com finalidade comum sob a figura de um direito” (CURY, 2008, p. 1.204), sem perder de vista que está inserido em uma realidade mais ampla de relações e estruturas sociais, econômicas, culturais.

É provável que essa noção de unidade subjacente ao conceito de sistema seja o motivo pelo qual tanto o SUS quanto a Gestão Única de Mato Grosso – esta como uma forma para se

chegar gradualmente ao Sistema Único de Educação Básica – tenham incorporado no nome o termo “único”, apesar de lidar com ações de iniciativa dos diferentes entes federativos envolvidos na política social a que se destinam. No caso do SUS, as ações e serviços de saúde prestados pelo Poder Público (seja ele municipal, estadual ou federal) integram uma única rede, regionalizada e hierarquizada conforme a complexidade do atendimento. Assim, o usuário do serviço de saúde tem um acesso único ao sistema, de acordo com a complexidade de atendimento necessário.

No caso da Gestão Única de Mato Grosso, apesar de ainda não se configurar como sistema, concebe-se a unidade não do ponto de vista do acesso do beneficiário ao serviço público – pois dependendo da localidade estão disponíveis para a mesma série tanto a rede estadual quanto a rede municipal –, mas a partir da gestão integrada de ações pontuais de assistência técnica, como é o caso da formação continuada de professores e das ações relacionadas à universalização do atendimento à educação básica, tendo como foco a escola, de modo a que esta fosse única em todo o território do Estado.

O termo “sistema nacional de educação”, inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, não trouxe explícito o termo “único”, mas “nacional”, o que, no campo das políticas públicas educacionais no país, representa um avanço na regulamentação, no que tange às relações interfederativas para a garantia do direito à educação. Tanto no SUS, quanto na experiência de Mato Grosso, havia um contexto de redemocratização propício à institucionalização e regulamentação de mudanças que já eram objeto de discussão. O termo “sistema nacional de educação”, no entanto, só recebeu tratamento legal vinte e um anos após a promulgação da Constituição Federal – que deu aos municípios o status de ente federativo – e encontrou, portanto, sistemas estaduais e municipais já instituídos, que não poderiam ser “unificados”, dado o espaço temporal que favoreceu seu estabelecimento e à própria indução pela união, na década de 1990, à municipalização – principalmente por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Por outro lado, a mesma Emenda Constitucional nº 59, de 2009, alterou o § 4º do art. 211 da Constituição Federal, que havia sido incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (que instituiu o Fundef), e trouxe uma mudança de paradigma para a educação, uma vez que conferiu à união – historicamente dedicada à educação superior – uma corresponsabilidade diante da educação básica que pertencia inicialmente apenas a estados e municípios, dando à concepção de sistema nacional o caráter de esforço nacional (mútuo e conjunto), envolvendo os quatro entes federativos (união, estados, Distrito Federal e

municípios) na universalização do ensino obrigatório. Além disso, realçou que, para organizar seus próprios sistemas, deve haver o trabalho conjunto entre as diferentes esferas, pois a educação implica a interdependência entre elas.

A organização do Sistema nada mais é do que este esforço nacional de pactuação para superar as desigualdades e garantir o direito à educação com os princípios constitucionalmente previstos, entendendo que a gestão democrática do sistema, em todas as esferas de organização, é um princípio basilar a partir do qual se fortalecem espaços de participação e de pactuação já instituídos e por instituir” (MARQUES et al, 2014).

Assim, se, por um lado, é o município o ente responsável pela educação infantil, por outro, a formação de professores que atuarão nessa área será efetivada prioritariamente pela união, o que exemplifica que em todos os níveis, haverá a necessidade desse esforço conjunto para a garantia do direito e que a ação de um ente reflete na execução de outro. No caso da educação, tal esforço inclui também a ação da sociedade em seus diversos setores, como os movimentos sociais e entidades educacionais, por exemplo.

Desse modo, apesar de não explicitar a referência à “unidade”, considera-se que ela está presente na concepção de SNE e reforça a unidade de elementos intencionalmente organizados para responder a determinada necessidade. Nesse sentido, a união intencional de elementos para uma ação conjunta, coerente e operante implica considerar como parte da organização desse sistema as normas de cooperação – entre os entes federativos, para a garantia do direito e a redução das desigualdades – e o regime de colaboração, de forma mais ampla, englobando também os diversos setores da sociedade, sob o princípio da gestão democrática.

Esses aspectos devem estar no horizonte de compreensão dos principais elementos em torno dos quais o sistema deve atuar. A análise do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso trouxe algumas linhas de estruturação comuns que podem ser consideradas na discussão em torno da construção do SNE, quais sejam:

- i. Forma de organização – descentralização, não como forma de transferência de responsabilidades, mas como alçamento do caráter local, considerando suas especificidades, na efetivação das políticas públicas sociais (não apenas na execução, mas também nos processos decisórios).
- ii. Finalidade e diretrizes – resposta ao direito, que deve ser garantido a todos,

com parâmetros nacionais de qualidade³ e superação das desigualdades.

iii. Planejamento – processo participativo realizado para responder necessidades concretas, o que exige, portanto, que se parta do nível local, mais específico, até o nacional, que fará o esforço supletivo e redistributivo para a garantia da equidade e dos padrões de qualidade. O caráter participativo deve envolver não apenas os diversos setores da sociedade, mas também as diferentes esferas federativas.

iv. Participação da comunidade – caráter democrático que deve embasar as políticas públicas desde sua concepção e elaboração, passando pela execução, fiscalização, monitoramento e avaliação.

v. Profissionais – categoria fundamental para a efetivação das políticas públicas e para garantia da qualidade na oferta do direito, necessitando, portanto, que lhe sejam asseguradas a valorização e as condições de trabalho necessárias – o que implica em plano de cargos e salários, piso salarial, políticas de formação inicial e continuada, formas de ingresso na carreira, saúde, participação.

Outros elementos, apesar de terem tido tratamento mais evidente em apenas uma das experiências, merecem atenção por sua relevância nas relações interfederativas para a efetivação de uma determinada política. Assim, cabe considerar também (vi) as ações conjuntas em que municípios e estado agem de forma integrada para a garantia do direito à educação – que na Gestão Única envolvem ações em torno da universalização do atendimento da educação básica, formação de professores, unificação da política de valorização dos profissionais da educação, implantação da gestão democrática e avaliação de rendimento e da gestão democrática. O SUS, por sua vez, avança quanto (vii) à definição das competências dos entes federativos – não somente no corpo da lei, mas também em normas operacionais que disciplinam o caráter mais técnico e operacional do sistema; (viii) à participação da iniciativa privada conforme normatização e acompanhamento do Poder Público; (ix) ao financiamento em conformidade com os planos e diretrizes, resultado da conjugação dos recursos dos entes federativos que siga critérios claros de distribuição e equilibre positivamente a relação entre responsabilidades e capacidade orçamentária, bem como as distorções regionais, para garantia de padrão nacional de qualidade; e (x) à fiscalização e controle que assegurem a participação efetiva de diferentes setores sociais e possibilitem a indução da política na direção das necessidades da população.

Esses elementos não são independentes entre si, mas se inter-relacionam de forma

³ Na perspectiva de qualidade social, que contemple a todos e que considere a implicação de dimensões diversas (intra e extraescolares).

articulada, como é o caso do financiamento, que deve prever a fiscalização e o controle participativos, bem como estruturar-se para garantir o atingimento das metas dispostas nos planos elaborados, os quais, por sua vez, devem considerar a previsão de recursos financeiros disponíveis para sua execução. O financiamento, além disso, implica considerar a estrutura tributária adotada pelo país e as relações federativas, que, com seus conflitos históricos, interferem na organização e efetivação dos serviços essenciais.

Nesse sentido, chama atenção o tratamento dado ao financiamento na experiência da Gestão Única de Mato Grosso, único elemento tratado explicitamente na Constituição do Estado, de 1989, para a caracterização do Sistema Único de Ensino de Mato Grosso:

Art. 244. Os sistemas estadual e municipais de ensino passam a integrar o Sistema Único de Ensino.

Parágrafo único. Ao Estado caberá organizar e financiar o sistema de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para gradual integração em um Sistema Único de Ensino, na forma da lei (MATO GROSSO, 1989).

Apesar disso, houve omissão ao assunto na legislação infraconstitucional, que desenvolveu disposições sobre assistência técnica, mas tratou a questão do financiamento apenas no que tange à proveniência e destinação dos recursos, de modo individualizado, seja no âmbito do Estado, seja no âmbito dos municípios. O financiamento não foi considerado nem como um elemento essencial na estruturação da Gestão Única como forma intermediária ao Sistema Único de Ensino nem como elemento que exige considerar a complexidade das relações interfederativas. Essa omissão em uma legislação de quase uma década depois, como é o caso da Lei Complementar nº 49/1998, representa uma regressão para a concepção de sistema, principalmente considerando que esse período se caracterizou fortemente pelo discurso de reforma de Estado apregoado nos moldes neoliberais vigentes.

A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso chegou a explorar o assunto em sua proposta de Sistema Único Descentralizado de Educação Básica (Sudeb) na forma da Fundação Pública do Sudeb. Esta seria responsável pela unidade do financiamento, da gestão, da política de expansão, da formação continuada, da avaliação e do planejamento, sendo administrado por um Conselho Curador do qual poderiam participar os segmentos envolvidos com a escola pública (MATO GROSSO, 1996).

A proposta, no entanto, não foi incorporada na legislação, o que pode expressar os impasses políticos destacados Abicalil & Neto (2010), uma vez que tal órgão colegiado teria para si mais disponibilidade financeira e, por conseguinte, mais poder de decisão política do

que os municípios individualmente, por exemplo. A omissão no tratamento desse tema no âmbito da Gestão Única de Mato Grosso pode ser um importante fator que compromete até mesmo a adoção, pelos municípios que aderem à Gestão Única, da Lei Complementar nº 50/1998 (referente à carreira dos profissionais da educação básica de Mato Grosso), mantendo as distorções em termos de condições de trabalho dos profissionais e dificultando o direito à educação com qualidade em todo o território do Estado.

Nesse sentido, apesar de ainda não ter tido sua lei complementar sobre financiamento aprovada pelo Congresso Nacional, o SUS avança não somente por dar tratamento acerca do Fundo Nacional de Saúde (FNS), mas também por normatizar as possibilidades de assistência financeira e seus respectivos critérios e percentuais mínimos de transferência, o que expressa preocupação em tratar o tema considerando as relações interfederativas que ele implica, vinculando-o ao processo ascendente de planejamento e orçamento conjuntos e realçando a política pública como uma resposta às demandas sociais.

Não é apenas nas questões referentes ao financiamento, contudo, que a legislação do SUS avança em relação à legislação da Gestão Única de Mato Grosso, mas também na relação entre autonomia e interdependência. Assim, no caso da Gestão Única, os municípios a integram por meio de adesão de caráter fortemente voluntário, mas, ao realizar essa adesão, perde relativo poder de decisão pelo caráter unilateral do Estado, explicitado, por exemplo, no art. 16 da Lei Complementar nº 49/1998:

Art. 16. A formação continuada, a Avaliação de Rendimento Escolar e de Gestão, elaboradas com a participação do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública, serão definidas pela Secretaria de Estado de Educação, em parceria com as Universidades Federal e Estadual (MATO GROSSO, 1998).

No SUS, ao contrário, apesar de a adesão ser fortemente induzida, praticamente obrigatória⁴ – o termo “adesão”, aliás, sequer é utilizado, dando lugar ao termo “habilitação” –, os mecanismos de participação e pactuação entre os entes federativos estão garantidos na forma de espaços institucionalizados, como é o caso das comissões intergestores bi e tripartite, bem como na delimitação de suas competências disposta na legislação, que envolve, dentre outras, a participação nos processos de formulação e implementação das políticas (BRASIL, 1990).

⁴ A legislação não faculta ao ente federado sua integração ao SUS, mas considera suas condições de gestão na constituição de sua organização, na qualidade de gestão plena de atenção básica ou de gestão plena do sistema municipal e gestão avançada do sistema estadual ou a gestão plena do sistema estadual (BRASIL, 1990).

Esses apontamentos abrem campo para a reflexão acerca dos elementos elencados na análise da legislação do SUS e da Gestão Única de Mato Grosso como elementos a serem considerados na construção do SNE – desde o delineamento das competências dos entes federativos, passando pela forma de organização, princípios, diretrizes e planejamento, articulação de ações conjuntas, financiamento, fiscalização e controle, participação da comunidade, profissionais e participação da iniciativa privada –, uma vez que todos esses elementos interagem entre si de forma interdependente e envolvem enfrentar e avançar nas relações interfederativas para a efetivação de ações complexas no campo da oferta de serviços sociais. Além disso, a partir da análise desses elementos, é possível verificar o envolvimento de ao menos dois aspectos importantes, que devem ser considerados em sua caracterização e que não se podem omitir no tratamento do SNE: o território e a participação.

O território é compreendido como um espaço de interações horizontais de ordem econômica, social, cultural e geográfica propriamente dita, no qual a sobrevivência do conjunto depende do exercício da solidariedade ao trabalho. Isso gera a visibilidade do interesse comum, apesar dos conflitos e da correlação de forças com interesses específicos que venha a surgir.

A ação comum não é obrigatoriamente resultado de pactos explícitos nem de políticas claramente estabelecidas, mas da própria existência que, adaptando-se a situações cujo comando frequentemente escapa aos respectivos atores, acaba por exigir de cada qual um permanente estado de alerta, no sentido de apreender mudanças e soluções ao cotidiano (SANTOS, 2000). Com sua dinâmica própria, é lugar privilegiado para a vivência de experiências contra hegemônicas na própria superação dos conflitos e na priorização do interesse coletivo da comunidade (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

Assim, conceber o sistema a partir do ponto de vista do território, de suas necessidades e especificidades, como locus onde se efetivam as políticas públicas, implica inseri-lo não apenas em seus processos de planejamento, mas em seu próprio modo de organização. Não por acaso se verifica a valorização da descentralização dos serviços sociais públicos, como modo de valorização do local, em que pese a possibilidade de deturpação para a desresponsabilização de esferas de âmbito territorial mais abrangente (estados e união). Se o foco das políticas públicas é o território, isso impõe considerar o conjunto das esferas de governo – municipal, estadual, federal – que nele atuam.

Considerando que a esfera municipal é a mais próxima do âmbito local, esta finda por ser a mais demandada pela comunidade na busca ao Estado pela garantia de seus direitos. As demais esferas devem, contudo, compartilhar dessa responsabilidade e cooperar para que os

serviços sociais sejam ofertados com qualidade, num esforço conjunto de resposta às demandas da população. Isso porque, para o cidadão, o Estado é um só, apesar de se estruturar, no caso do Brasil, em diferentes esferas.

A articulação e o trabalho colaborativo entre elas possibilitarão ao Estado, como um todo, que efetive a garantia do direito. Portanto, a concepção de território como ponto de vista a partir do qual um sistema deve se estruturar deverá expressar-se coerentemente não apenas na forma como está organizado, mas também em seus demais elementos constitutivos, como o planejamento de suas ações e o financiamento, por exemplo.

O sentido de se partir do ponto de vista do território justifica-se pela possibilidade da emancipação política do local pela via da participação concreta dos sujeitos. Tal emancipação política, ainda que não garanta emancipação econômica ou social, dadas as diferentes condições em que se insere, é ponto fundamental para os indivíduos na conquista coletiva de relações mais justas e igualitárias, bem como no enfrentamento das adversidades.

A participação também é entendida como um processo histórico complexo e que abrange diversas lógicas e possibilidades de organização, incorporando em sua dinâmica diferentes segmentos da sociedade (BRASIL, 2013). A gestão democrática é um princípio que recebeu bastante destaque na Constituição Federal de 1988, em oposição ao período pós-ditadura. Desde então, ampliaram-se as formas de participação no debate sobre políticas públicas.

No âmbito da educação, a disputa de diferentes sujeitos se dá não apenas pela intervenção na gestão escolar, mas também pelas decisões na gestão do sistema de ensino (ANDRADE, 2010), como uma tentativa que os cidadãos têm de influenciar também nas decisões políticas. Deve-se considerar, contudo, que a participação pressupõe uma série de pré-requisitos, como as condições materiais dos grupos sociais mais excluídos (JACOBI, 1999). Ignorar as condições concretas e as disputas hegemônicas em que está envolvida implica tornar a participação uma forma de legitimação de poder, uma deturpação de sentido pela qual a cooptação de indivíduos mascara ou dilui os conflitos existentes.

Assim, a descentralização das políticas até o nível local pode dar-se de dois modos: (i) o que enfatiza a eficácia e a hierarquia, mantendo o controle do poder central; e (ii) o que reflete uma aceção mais democrática e qualificada, de maior intervenção das instâncias locais nas decisões políticas, como uma prática dialógica sistemática que resulta em decisão compartilhada. Este segundo modo é o que parece melhor adequar-se ao significado de sistema e seus elementos constitutivos, desde a definição, passando pelo monitoramento até a avaliação da ação estatal.

Construir um SNE implica, pois, considerar não apenas elementos constitutivos, mas concebê-los de forma que interajam mútua e coerentemente. O verdadeiro sentido desse sistema é a efetivação do direito à educação, dever não restrito ao Estado, mas que exige deste, independentemente de sua forma federativa ou unitária, uma organização que efetive educação com qualidade social a todos. Dessa feita, se a Constituição Federal de 1988 estabelece competências aos entes federativos e que cada um cumpra com seu dever constitucionalmente atribuído, a função do Estado é a garantia do direito. Depreende-se, portanto, a necessidade de mudança de perspectiva: sua organização não deve partir da lógica do mero cumprimento de atribuições (dever), mas, sim, da efetivação e garantia do direito.

A perspectiva da garantia do direito exige ações coordenadas, cooperativas e colaborativas cujo fim último seja a resposta efetiva a uma demanda social concreta, que considere as diversidades e supere os conflitos de forma dialógica e emancipatória. Por isso, o foco no território, não apenas como ponto de partida ou chegada, mas como partícipe da ação política, é fator a ser cada vez mais valorizado. Isso implica em gestão de dois tipos: participativa do ponto de vista da relação com a sociedade e colegiada do ponto de vista da relação federativa.

Por meio da participação social institucionalizada⁵ a sociedade é capaz de intervenção concreta nas políticas, desde a elaboração até a avaliação, para além do controle e fiscalização da execução técnica. Essa participação deverá levar em conta, ainda, as condições diversas dos sujeitos, seus conflitos e contradições e promover o interesse coletivo.

No caso específico da educação, a gestão democrática é caracterizada como princípio nos principais instrumentos legais que tratam de educação, desde a Constituição Federal, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

A gestão colegiada, por sua vez, implica a ação colaborativa entre os entes federativos que atuam no território. Esse é um espaço para que todos os entes tenham participação em todas as etapas e âmbitos da política, incluindo as que costumam gerar maiores conflitos, como é o caso do financiamento.

Dado que a gestão de políticas públicas é, em maior ou menor grau, vulnerável às alterações políticas, compreende-se o sentido de a organização do serviço público exigir um pacto federativo que o fortaleça e o efetive como ação de Estado. Ainda que não seja o único

⁵ O intuito da institucionalização é incorporar a participação social à rotina do planejamento e da gestão com o cuidado de não se reduzir ao domínio da lógica técnico-científica (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

elemento necessário, somente por meio da cooperação federativa poderá se esperar a necessária organicidade das formas de colaboração e, por conseguinte, a construção de um SNE que efetive o direito à educação com qualidade social a todos.

4. Considerações Finais

Este artigo busca contribuir para o avanço das discussões e proposições sobre a construção do SNE e a importância de uma nova perspectiva das relações federativas para a garantia do direito social à educação. Esse assunto é de interesse de pensadores e estudiosos da área desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e ganhou fôlego com a Emenda Constitucional nº 59/2009, o que pode implicar diretamente no trabalho das pessoas envolvidas com políticas públicas educacionais.

Considerando a relevância do pacto federativo, as atuais discussões sobre políticas educacionais têm abordado de modo cada vez mais expressivo a necessidade de se regulamentar a cooperação federativa para a construção do SNE, a fim de se efetivar o direito social de todos à educação de qualidade – algumas delas com a proposição da regulamentação do art. 23 da Constituição Federal de 1988. É imprescindível para essa cooperação federativa a existência de espaços de participação e pactuação institucionalizados (gestão participativa e gestão colegiada) que possibilitem uma relação equilibrada tanto no âmbito das decisões políticas, quanto na execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Os próprios elementos estruturantes do sistema, se constituídos de modo a favorecer essa gestão colegiada, podem configurar-se em si como mecanismos de fortalecimento das pactuações federativas.

Não se pretende, contudo, reduzir a noção de sistema às relações interfederativas, mas considerar, também, o processo educacional como sistêmico – que envolve desde a educação infantil até o ensino superior, compreendendo-os não como etapas estanques, e sim como um movimento de integração e inter-relações em prol de uma formação integral do indivíduo que seja mais humana e cidadã. Isso implica lidar não somente com a questão do regime de colaboração entre os sistemas – pelo fato de os entes federativos possuírem determinadas competências em relação aos níveis de ensino – mas, inclusive, com a própria configuração do pacto federativo. Os elementos encontrados nas experiências analisadas estruturam-se a partir de uma concepção de território e do princípio da participação e reiteram a importância das relações interfederativas na efetivação de políticas públicas.

Contudo, para a construção do SNE, não é suficiente apenas a regulamentação da

cooperação federativa (art. 23 da Constituição Federal), haja vista a importância fundamental do espírito do regime de colaboração (art. 211 da Constituição Federal) por meio do qual os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino, definindo formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988), o que envolve, além do Poder Público, a sociedade civil.

É importante frisar ainda que, quando se trata de pacto federativo, há limites historicamente construídos nas relações entre os entes federativos no Brasil e sua herança patrimonialista, o que está presente nas experiências analisadas e, muito provavelmente, também deverá ser um ponto de atenção nas discussões e no processo de construção do SNE.

O receio por parte dos entes federativos de perder parte de sua autonomia é um desafio real a ser enfrentado. Assim, diante de um quadro de disputas históricas, não se deve perder de vista a necessidade de se equilibrar autonomia e cooperação federativa, talvez por meio do que Oliveira (2007) chama de “descentralização qualificada”, coordenada pela união em cooperação com os entes subnacionais, “por meio de instituições que garantem a convergência de seus interesses com os de âmbito nacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 29). Desse modo, associam-se os aspectos do território e da participação ao da descentralização aliada aos processos de colaboração e cooperação, o que avança em relação ao processo de descentralização como desresponsabilização do Estado que foi fortemente impulsionada nos anos 1990.

Por outro lado, também haverá limites na própria instituição do SNE, que não deve ser considerado como um fim em si mesmo, tampouco como suficiente (apesar de fundamental), por si só, para a efetivação da educação de qualidade a todos. Ele só tem sentido na medida em que possua consistência e capacidade de responder às necessidades que lhe dão causa, o que exige um planejamento que confira unidade, coerência e intencionalidade aos elementos envolvidos. Essa tarefa não é simples. Para ilustrar a complexidade do assunto, o próprio PNE, caracterizado constitucionalmente como articulador do SNE (BRASIL, 1988), seguiu em tramitação no Congresso Nacional por quatro anos, período em que foi objeto de disputas políticas diversas.

Sem haver esgotado a discussão, a conclusão do estudo foi que o pacto federativo, em que pese suas limitações, é condição para a construção de um SNE. Isso representa um avanço de concepção na medida em que a noção de SNE favorece a superação de condições históricas, políticas e econômicas, bem como da desigualdade na oferta dos serviços educacionais, no bojo da própria organização do Estado, orientado não em vista do mero cumprimento de deveres, mas para a efetivação do direito e em favor de um projeto de

educação nacional que respeite a diversidade do país.

Muitos são os desafios que esse processo deve enfrentar. Além das relações interfederativas e entre autonomia, cooperação, colaboração, há de se refletir de modo mais aprofundado sobre o papel da união na coordenação desse processo, a interlocução e papel da sociedade e mesmo a composição ou forma de organização do SNE⁶.

Alavancado já em 1932 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e retomado com maior vigor pelas Conferências Nacionais de Educação (Conae), 2010 e 2014, o tema do SNE e suas vinculações com o PNE, a cooperação federativa, o regime de colaboração e a participação popular foram objeto do Documento Referência para a Conae 2014 (BRASIL, 2013), que concebe o SNE como “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação” (p. 20)⁷ e capaz de efetivar o “regime de colaboração entre os sistemas de ensino pautados por uma política referenciada na unidade nacional, dentro da diversidade”. Mais do que expor a importância do tema, o Documento Referência traz proposições e estratégias para a sua consecução, como o esforço na elaboração, adequação e implementação dos planos de educação. A Conae 2018 já foi convocada e também deve dar continuidade à discussão com o tema: “A consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica” (BRASIL, 2017).

Embora a nação brasileira conte com um arcabouço jurídico que organiza sua educação nacional (Constituição Federal de 1988, Lei nº 9.394/1996, Emenda Constitucional nº 59/2009, dentre outros), partilha-se da ideia de que não é suficientemente sistêmica a ponto de responder aos desafios educacionais postos e que o SNE ainda está por ser instituído. Esse é um grande desafio, mas tangível e concretizável. Para isso, é necessário discutir e entender melhor o papel do PNE como articulador do SNE; a relevância de cada um dos elementos de cooperação federativa elencados, em especial as questões relativas ao financiamento e às gestões participativa e colegiada; o papel do governo central na indução das políticas públicas; as proposições legislativas relacionadas ao tema e os conflitos de interesse nele inseridos. Não apenas estas, mas outras questões podem ser fruto de estudo para trabalhos futuros que visem colaborar com a compreensão das políticas públicas na área da educação.

A reflexão e a compreensão no decorrer deste estudo não perderam de vista a necessidade e o anseio por essa que se configura uma demanda de importância nacional para o

⁶ Tentativas e propostas têm sido apresentadas como mote para avanço nas discussões, como em Abicalil (2010) e Marques *et al* (2013).

⁷ Formulação já presente em Abicalil (2010).

avanço na garantia do direito social à educação, conseqüentemente para a sociedade como um todo.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2010.

ABICALIL, Carlos Augusto; CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 215-242. 2010.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Instâncias de participação no sistema municipal de ensino**: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. Educar. Curitiba: Editora UFPR. n. 37, p. 293-308, mai./ago. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. (1990).

BRASIL. Ministério da Educação. CONAE 2014: **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação** – participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. CONAE: Documento Referência. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. CONAE 2018: **Documento Referência**. Brasília, 2017. Disponível em: < http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Final do GT-ADE** – instituído pela Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Brasília, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília, 2015. Disponível em: < http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1.187-1.209, set./dez. 2008.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**. v. 08, n. 01. p. 31-48, jan./fev. 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**. 1ª Edição Especial, p. 09-39. 2005.

MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia; LAMBERTUCCI, Antônio Roberto; GROSSI JR, Geraldo. **O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro de 2017.

MARTINS, Rafael D'Almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 559-590, mai./jun. 2010.

MATO GROSSO. Constituição do Estado de Mato Grosso. 1989.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 49, de 01 de outubro de 1998. Dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências (1998).

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. **Sistema Único Descentralizado de Educação Básica**. Cuiabá: SEDUC/MT. 1996.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Brasileiro. **Texto para discussão**, n. 43. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação Joaquim Pinheiro, p. 1-58. 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record. 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 7. ed. Campinas: Autores Associados. 1996.

SILVA, Isleide Barbosa. **O pacto federativo na construção do sistema nacional de educação**. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_472e451316ca4480ba940d2a3ddf77ad>. Acesso em: 5 de novembro de 2017.