

**Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas**  
**Federalism and educational policies in Brazil: contexts and ruptures**

**Rodrigo Rodrigues Ferreira**

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES/Brasil

E-mail: rodrigo.rodrigues@ifes.edu.br

**Rosenery Pimentel do Nascimento**

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES/Brasil

E-mail: rose@rosenerypim.com

Recebido:15/12/17 – Aceito:21/12/17

**Resumo**

Este artigo objetiva analisar a complexidade do arranjo federativo brasileiro e o desenho das políticas educacionais mediante a correlação de forças e disputas entre espaços e tensões institucionais que configuram o contexto atual e recente nas políticas educacionais do Brasil. Trata-se de um estudo de base teórica e documental e teve como eixo de análise as tensões e rupturas que tiveram como pano de fundo (direto ou indireto) o Sistema Nacional de Educação e em aporte deste o próprio regime de colaboração, como políticas específicas do pacto cooperativo brasileiro. Assim ressaltamos o papel da participação social na implementação da EC 59/2009, nas Conferências Nacionais de Educação (de 2010 a 2018) e na constituição da SASE como espaços de pactuação e diálogo amplo e democrático. Com base neste contexto foi possível sublinhar as rupturas com o processo de afirmação do federalismo cooperativo na garantia ao direito à educação pública de qualidade com a participação social e democrática, evidenciando o necessário fortalecimento dos espaços de pactuação federativa, frente aos desafios que se colocam ao federalismo e efetividade das políticas educacionais no Brasil.

**Palavras-chave:** Federalismo; Políticas Educacionais; Participação Social.

**Abstract**

This article aims to analyze the complexity of the Brazilian federal arrangement and the design of educational policies through the correlation of forces and disputes between spaces and institutional tensions that configure the current and recent context in the educational policies of Brazil. It is a theoretical and documentary study and had as its axis of analysis the

tensions and ruptures that had as a background (direct or indirect) the National Education System and in its contribution the very system of collaboration, as specific policies of the Brazilian cooperative pact. Thus, we emphasize the role of social participation in the implementation of EC 59/2009, in the National Education Conferences (from 2010 to 2018) and in the constitution of SASE as spaces of agreement and broad and democratic dialogue. Based on this context, it was possible to highlight the ruptures with the process of affirmation of cooperative federalism in guaranteeing the right to quality public education with social and democratic participation, evidencing the necessary strengthening of federal pacts, in the face of the challenges facing the federalism and effectiveness of educational policies in Brazil.

**Keywords:** Federalism; Educational Policies; Social Participation.

## 1. Introdução

A reflexão aqui apresentada está organizada a partir da análise dois elementos relevantes: a questão federativa e a garantia do direito à educação.

O primeiro refere-se aos espaços de negociação, pactuação interfederativa e intergovernamental, aponta-se nesta discussão a destituição e diminuição do papel dessas instâncias como espaço de diálogo e participação social.

Essa pactuação se desdobra e realiza efetivamente no segundo elemento que diz respeito ao papel e mecanismo de Estado para a garantia do direito à educação e no que tange a essa reflexão ao estreitamento desse direito nas políticas e práticas recentes do Estado.

Analisa-se, neste artigo, a complexidade do arranjo federativo brasileiro e o desenho das políticas educacionais em espaços e tensões institucionais que configuram o contexto atual e recente nas políticas educacionais de modo a sublinhar rupturas com o processo de afirmação do federalismo cooperativo na garantia ao direito à educação pública de qualidade com a participação social e democrática como práticas intrínsecas do arranjo federativo.

Tomamos como eixo articulador dessa discussão tensões e rupturas que tiveram, como pano de fundo (direto ou indireto), o Sistema Nacional de Educação e em aporte deste o regime de colaboração, como políticas e estatutos legais específicos do pacto cooperativo brasileiro. Para compor nossas análises utilizamos a análise documental, a partir dos documentos referência e final da CONAE (2010-2014-2018), documentos produzidos, ações realizadas no âmbito da SASE e as regulamentações e desdobramentos após aprovação da EC 59/2009. Assim ressaltamos o papel da participação social na implementação da EC 59/2009, as Conferências Nacionais de Educação (de 2010 a 2018) e a constituição da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) como espaços da pactuação e participação social.

Neste contexto foi possível sublinhar as rupturas com o processo de afirmação do federalismo cooperativo na garantia ao direito à educação pública de qualidade com a participação social e

democrática, evidenciando o necessário fortalecimento dos espaços de pactuação federativa, frente aos desafios que se colocam ao federalismo e efetividade das políticas educacionais no Brasil.

## **2. Federalismo educacional cooperativo**

A dimensão federativa se configura em elemento importante para o debate das políticas educacionais, compreende-se que o Estado brasileiro organizado sob esse princípio tem suas características e identidade sublinhada pelo federalismo constituído de três níveis (União, Estados e Municípios) e que configura uma singularidade em relação as 26 federações no mundo.

No caso brasileiro carrega também um contexto histórico e político que se constituiu em meio a grandes variações, indefinições conceituais e práticas, que assume diferentes formas ao longo de sua instituição desde a proclamação da República do Estados Unidos do Brasil (1889) até sua configuração atual como a conhecemos a partir da Constituição Federal de 1988, este modelo caracteriza um movimento pendular entre centralização e descentralização configurados nos processos de estabilidades e instabilidades do pacto federativo.

O federalismo como pacto remete à consolidação de uma soberania compartilhada entre governo central (União) e os governos subnacionais, partilhando objetivos comuns dentro de uma organização político territorial que requer a constituição de mecanismos de articulação, negociação e cooperação entre os entes federados.

A questão federativa, não se define a partir de um único modelo, cada federação assume um arranjo característico e intimamente associado com a configuração do Estado-nação, assim entendido em Weber (2012, p.112) como “autoridade administrativa e judicial sujeita a mudança de estatutos e à qual a atividade do quadro administrativo, também sujeito a mudança de estatutos” no advento da modernidade.

Como Estado Brasileiro se constitui em República, os contornos democráticos da Constituição devem evidenciar a separação e funções dos poderes de modo a evitar a concentração e eventual desvirtuamento dos princípios e valores da própria Carta Magna que deve estar a serviço do bem comum (da *res publica*), que como advertido por Bobbio (2010, p. 146) todo aquele que detém o Poder tende a dele abusar.

Essa característica republicana significa uma “horizontalidade” das funções republicanas consideradas na independência e harmonia dos poderes e níveis de governo entre si (art. 2º da CF 1988).

A forma do Estado Brasileiro Federativo, organiza o Poder do Estado de maneira desconcentrada (característica própria de uma República) e descentralizada, ou seja, distribuído em três níveis diversos, autônomos e cooperativos: a União, os Estados e os municípios, cada qual com suas competências (comuns e concorrentes) previstas constitucionalmente.

Segundo Araújo (2013) em que pese a compreensão sobre o estado moderno, há diferenças de contexto histórico dos federalismos que concorrem para muitas distinções conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes de relações intergovernamentais entre os entes federados: dual (modelo original elaborado e implementado nos Estados Unidos), federalismo centralizado (em que unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central, como na Venezuela, na Áustria e na Índia) e o federalismo cooperativo (entes federados e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha).

Essas matrizes guardam aproximações intrínsecas com o federalismo financeiro<sup>1</sup> sendo assim conforme Cabral (2015, p.30)

A expressão federalismo financeiro é por nós considerada como sinônimo de descentralização financeira [...]. O federalismo financeiro manifesta-se independentemente da natureza do Estado e da sua organização político-administrativa (em Estado unitário, federal ou confederal). O federalismo financeiro acontece sempre que existem níveis inferiores de decisão relativamente ao Estado Central (nível máximo, central de decisão) e desde que essa existência se traduza num acervo, por pequeno que seja, de funções e/ou de recursos financeiros. O grau de autonomia pode ser muito diverso e de “geometria variável”.

Nesse sentido as formas de descentralização financeira, política e administrativa se apresentam de maneira distinta, mesmo se apresentado simultaneamente. Observa-se que as relações intergovernamentais são determinadas, em grande parte, pelo modo de distribuição dos recursos e das competências entre os entes federados.

Assim, a configuração do federalismo no Brasil reserva algumas especificidades em relação às federações no mundo, como a única que se definiu e compôs por um “federalismo tridimensional” (ARAÚJO, 2013) a partir da Constituição Federal de 1988, que eleva o município como ente federado e o modelo cooperativo de relações intergovernamentais como princípio.

---

<sup>1</sup> Segundo Cabral (2015, p.30) a expressão federalismo fiscal dominante nos textos científicos publicados em língua portuguesa, embora muito utilizada não é suficiente para a bordar a temática já que a questão envolve duas vertentes das finanças públicas: a determinação da despesa (atribuição de despesas) e a determinação de receitas (atribuição de impostos).

No federalismo cooperativo há o consenso de que os entes federados e o governo central têm ação contígua e autonomia (LIJPHART, 2003) com base na cooperação por meio de práticas de coordenação e cooperação.

A origem do federalismo cooperativo é associada à Constituição Alemã de 1919, a Constituição de Weimar, promulgada no período de ascensão dos direitos sociais que, para serem efetivados, pactuaram um modelo de repartição de competências até então em vigor. É nessa matriz do federalismo que surge a gama de competências horizontais que vincula entes a atuarem em conjunto, aspirando:

[...] 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 (CURY 2007, p. 115).

Distingue-se o federalismo cooperativo das demais formas federativas por integrar, na sua estrutura, um formato de distribuição de competências que prevê administração e execução compartilhadas entre os entes federados.

A definição de competências incide diretamente na forma de atuação dos entes o que equivale afirmar as relações intergovernamentais de cada ente como típico da coordenação federativa e para além dela na perspectiva da cooperação para o fortalecimento do Estado nacional à definição das políticas públicas, segundo um perfil centralizador, não-centralizador ou descentralizador (ALMEIDA, 1995).

Em particular, concebe-se, a partir de nossa atual Constituição Federal a Educação como política social e, portanto, como direito social, conforme o artigo 6º, desdobrado na prática pelas políticas públicas.

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988 – grifo nosso).

Essa ordenação do texto constitucional, bem sabemos pela tradição legislativa não é de pouca importância o que destaca não apenas a distinção às políticas públicas educacionais mas revela também a obrigação e a concepção de Estado, sociedade e princípios a partir dos quais devem ser desdobradas as políticas públicas independente dos governos e partidos políticos que estejam no poder.

Reconhecemos políticas como exercício da cidadania efetiva seja na perspectiva mais clássica grega, mas também hodierna e nacionalmente, sem querer reduzir a complexidade dessa categoria, se considera este valor como multidimensional combinado às liberdades, participação e igualdade contemplados em seus direitos e deveres civis, políticos e sociais (CARVALHO, 2002).

A partir do séc. XX constitui-se em corpo teórico e instrumental analítico que se volta ao fenômeno político administrativo reconhece-se como “estado em ação” (ARAÚJO, 2011) que implementa suas políticas (princípios e valores) no âmbito dos espaços e direito públicos.

Já as políticas sociais se referem às “ações que determinam o padrão de proteção sociais implementado pelo Estado” (HÖFLING, 2001, p. 31) em síntese, são aqueles direitos sociais compreendidos pelo poder do Estado de responsabilidade deste e que se desdobrarão em políticas públicas nos diferentes governos.

É, portanto no campo das políticas sociais que se configura esta reflexão, configuradas nos contextos e rupturas atuais que se configuram as políticas educacionais e de direito à educação como obrigação do Estado constitucionalmente definida a partir do princípio do Regime de Colaboração, como elemento basilar no arranjo federativo cooperativo.

Cabe observar, que em meio aos avanços obtidos com o processo de redemocratização na ampliação dos direitos à educação básica assegurada como dever do Estado, vivenciamos alguns impasses na equalização desse direito desde a divisão de responsabilidades atribuídas aos entes federados, o que estabeleceu uma relação competitiva que intensifica as desigualdades no arranjo federativo, gera impasses para a regulamentação do Regime de colaboração<sup>2</sup> e para a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Nesse contexto de avanços e desafios à garantia do direito à educação, quanto a obrigatoriedade da oferta educacional e a vinculação de recursos, em 12 de novembro de 2009, aprovamos a EC59/2009, que ascendeu uma nova oportunidade para tomar como causa pública a educação, assim, a Lei apontou as seguintes mudanças:

Acrescenta § 3 o ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino de que trata o **art. 212** da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do **art. 208**, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4 o do **art. 211** e ao § 3 o do art. 212 e ao **caput do art. 214**, com a inserção neste dispositivo de inciso VI (BRASIL, 2009 - grifo nosso).

Em seu Art. 14 indica nova redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, como 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

---

<sup>2</sup> Conforme previsto no Parágrafo Único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, até o momento não regulamentado.

em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos Poderes Públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:  
VI – Estabelecimento de meta de **aplicação de recursos públicos** em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009 - grifo nosso).

A EC59/2009, reflete mudanças importantes com relação a garantia da obrigatoriedade e amplia as perspectivas do debate com relação ao acesso e a permanência e a necessidade de insumos necessárias para viabilizar esta ampliação, principalmente com relação ao atendimento das demandas para este atendimento na pré-escola, no contexto da Educação Infantil.

Também se altera o art. 214 da CF 1988, tomando como objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE), articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. Infelizmente essa tentativa não foi consolidada com a Lei 10.172/01 do PNE, conforme Aguiar (2010, p.711), destaca: “a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, omitindo-se o papel da União, além de não contemplar o conceito de SNE” e que conforme a autora as reivindicações pela área não tiveram escuta devida no Congresso Nacional.

Diante desta necessidade, a EC59/2009 insere um caráter federativo à questão do SNE e concebe uma centralidade ao PNE – Lei 13005/14 na efetivação de uma política de Estado para a efetivação do Direito à Educação. O debate toma uma dimensão ampliada nas discussões promovidas pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) - 2010<sup>3</sup> pois coloca em destaque a criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação que revela o seu interesse sob a justificativa da CONAE ter constituído:

[...] espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2020. (BRASIL. Documento Final -CONAE-2010, p.9).

Após a mobilização fomentada pela CONAE, visou-se maior participação do Ministério da Educação (MEC) e em 2011, foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), vinculada ao (MEC), a SASE tem como função o desenvolvimento de ações para a criação do SNE. Dentre os debates promovidos, e publicações da SASE, em 24 de junho 2015, instituiu a portaria N. 619, que estabeleceu uma instância Permanente de Negociação Federativa no MEC. Destacada em seu Art. 1º: “O objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por

---

3 Trata da Conferência Nacional de Educação- lançada em 2009, realizada nos estados e municípios no ano de 2010, com o tema: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação diretrizes estratégias e ação, introduz via MEC e sociedade civil a discussão sobre a educação brasileira, cujo tema central foi o Sistema Nacional Articulado de Educação, estruturada em 6 eixos temáticos de discussão.

intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e a instituição do SNE”.

Em junho deste mesmo ano, foi publicado um texto base intitulado: “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”, que apresentou uma proposta para construção do SNE e definiu quatro dimensões para a instituição do Sistema Nacional: “alterações na LDB; a regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal ou a Lei de Responsabilidade Educacional; a adequação das regras de financiamento e a adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais (BRASIL. MEC/SASE. 2015, p.3) ”. O documento destacou aspectos conceituais relevantes, mas demandava de uma definição mais abrangente em torno das dimensões e a sua concretização no arranjo federativo.

Nesta direção, no âmbito do legislativo registramos o PLP15/11, do Deputado Felipe Bornier (PHS/RJ), e o PLP 413/2014, do Deputado Ságuas Moraes (PT/MT), vale destacar que ambos foram apresentados em audiência Pública N. 64/2015, pelo Deputado Glauber Braga (PSB-RJ), designado relator na Comissão de Educação. De acordo com Glauber Braga:

Trata-se, portanto, de proposições com elevado grau de dificuldade, extraordinário impacto potencial sobre a organização federativa da educação brasileira e reflexos significativos sobre a autonomia administrativa dos entes federados. As matérias, porém, abrangem outros assuntos de relevante repercussão para a organização e as políticas públicas educacionais. Entre elas, a definição e a estruturação do Sistema Nacional de Educação, em todas as suas dimensões (BRASIL, Comissão de Educação. 2015, p. 3).

As proposições apontavam mudanças na organização educacional, na regulamentação do art. 23 da CF. de 1988 e nos princípios da Lei de Responsabilidade Educacional. Assim, este processo de construção de um projeto nacional de educação, identificou muitas variáveis demarcadas por impasses conceituais, lutas e interesses que definem as possibilidades e os limites do projeto que se pretende construir (BEISIEGEL, 2006, p. 124).

Vale ressaltar que as discussões que pautaram o PNE Lei 13005/14, favoreceram a ampliação do debate democrático na consolidação de um projeto de Estado, em que grande parte das 2.915 emendas apresentadas, decorreram de entidades da sociedade civil e significativa participação das entidades ligadas à educação. Cabe observar que mesmo em meio a ampliação do processo de participação na construção do PNE, via as conferências de educação, as disputas não estavam centralizada nos espaços de debate, observou-se um “desinteresse”, conforme sinalizou Saviani (2014, p.92) por parte do setor privado quanto à participação na CONAE, seu alvo não era a discussão, mas a tomada de decisões sobre vindo

o foco para bancada parlamentar, com mecanismo de mobilização e cooptação, para a inserção e alcance de interesses.

Saviani (2014, p.95) chama a atenção para a questão do financiamento, mais uma vez ofuscada, quando na redação da meta 20 se pretendia, no texto original referenciar o “financiamento público da educação pública” e foi a provado como “financiamento público da educação” que representou uma abertura de vinculação de recursos para o setor privado.

Neste contexto aprovamos o PNE, com muitos impasses, numa conjuntura instável com muitos desdobramentos, na arena política, desfavorável para o cumprimento e efetivação das suas metas e princípios mais republicanos.

### **3. Espaços de participação: conferências nacionais de educação e a sase, movimentos e rupturas**

Resgatar os movimentos de realização das Conferências Nacionais de Educação é recuperar o processo histórico e político assumido como instância de articulação, diálogo e de interlocução, nem sempre fluída, entre diversos interesses, mas é também sublinhar o papel que a participação social e democrática sempre teve nesses espaços de reflexão sobre as políticas educacionais.

Esta reflexão tem por objetivo suscitar o debate apresentado a partir da EC 59/2009, evidenciar discussões em pauta para a consolidação de um projeto democrático de educação, destacar o papel desses espaços de pactuação federativa, ressaltar o movimento de participação social que se coloca em disputa na ofensiva declarada com o golpe parlamentar<sup>4</sup> de desmonte e ataque às políticas sociais de educação no Brasil.

#### **3.1. CONAE's – o contexto e a participação social nas conferências de 2010, 2014 e 2018**

Nesse percurso recupera-se as primeiras experiências de Conferência Nacional de Educação (CONAE)<sup>5</sup>, cujo apontamento se faz na direção de promover uma discussão

---

4 Denominamos “Golpe parlamentar” o processo de impeachment de 31/08/16 da então presidenta eleita por voto popular para o seu 2º mandato, Dilma Rousseff, impedida de finalizar o seu mandato sobre a acusação de “pedaladas Fiscais”. O então processo de destituição da presidenta foi disparado à época pelo presidente da Câmara Eduardo Cunha, hoje detento, acusado por prática de corrupção passiva, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica com fins eleitorais.

5 No ano de 2009, Conferências municipais, intermunicipais e Estaduais foram realizadas para proposições em torno do documento referência intitulado: Construindo o Sistema nacional Articulado de Educação: O Plano nacional de educação, Diretrizes Estratégias e Ação. O documento era composto por seis eixos: I O papel do estado na garantia do Direito à Educação de qualidade: Organização da Educação Nacional; II Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; V Financiamento da Educação e Controle Social; VI Diversidade e igualdade. A intenção do documento como via de discussão coletiva e política é a de servir como referencial para a formulação de materialização de políticas de Estado na Educação.

coletiva ampliada nas mobilizações, o debate no desdobramento de conferências estaduais e municipais, bem como o envolvimento da sociedade civil, a participação e representação das entidades científicas de educação: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação (FORUMDIR)<sup>6</sup> incluindo nessa configuração o diferencial de garantir o caráter da institucionalidade via chamada pública do Estado, não se restringiu à condução específica das entidades.

Nesse sentido a CONAE de (2010 e 2014) amplia o debate e retoma a proposição da construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), como tema articulado e central de seus debates conduzindo o Brasil a refletir sobre os desafios de organizar um SNE capaz de erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, garantindo-se a autonomia, diversidade e condições de cada ente federado.

As conferências expressaram a necessidade de uma maior articulação entre União, Estados e Municípios ampliou o compromisso e a responsabilidade por uma educação de qualidade e para todos e que esteja acima de interesses governamentais ou partidários, mas que represente o bem comum e estabeleça propostas de Estado, em que mobilize em favor da redução das desigualdades e a maximização dos direitos sociais.

Desde 2008, a portaria normativa nº10<sup>7</sup> conferiu à CONAE o desafio de alargar as perspectivas para a construção de um projeto nacional com a participação social da sociedade civil organizada confirma, segundo CHAGAS<sup>8</sup> (2010) que

A ideia da conferência era da sociedade civil, reivindicação antiga do movimento social de que houvesse instância de articulação, no caso conferências nacionais de educação, as desdobrando em conferências estaduais e municipais. E a grande reivindicação da sociedade era que o Estado estivesse presente na discussão da educação junto com os movimentos sociais (p.1033).

Esses elementos evidenciam a necessidade de romper com algumas permanências históricas que têm marcado a educação brasileira que exclui ao longo da história as camadas majoritárias da população, prioriza uma educação seletiva e voltada para a elite, produz um

---

6 Em Brasília, de 03 a 05 de fevereiro de 2009, foi realizado um Fórum das Entidades Científicas da Educação, representou um passo importante na articulação das entidades junto a CONAE.

7 Portaria divulgada no Diário Oficial seção 1, de nº 200 quarta-feira, 15 de outubro de 2008.

8 O professor Francisco das Chagas Fernandes, secretário executivo adjunto do MEC e coordenador da conferência, o relato citado é parte da entrevista concedida ao CEDES em 27/09/10, sobre a CONAE e o Plano Nacional de Educação PNE.

retrato de uma educação que precisa ser superada na construção de uma nova realidade de modo que:

Os países federativos têm heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades. [...] A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo (ABRUCIO, 2010, p.43).

Desse mesmo modo a CONAE 2010 assumiu o risco do debate e situou o tema da construção do “Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes, Estratégias de Ação” registrou dilemas e impasses quanto à constituição do Sistema Nacional e também os dissensos a respeito da própria concepção de sistema, processo de organização da educação e compreensão do Sistema Nacional de Educação como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, traduzido na unidade nacional e a autonomia dos entes federados (BRASIL, MEC documento final da CONAE p.14-15).

O próprio documento final da CONAE 2010 destacou os desafios e avanços realizados naquele espaço de discussão ao afirmar cinco grandes dilemas a serem enfrentados no processo de mediação Estado e sociedade, reafirma dentre eles a necessidade de: Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação da política comum e do trabalho permanente do estado e sociedade para garantir o direito à educação (Brasil, MEC doc. Final da CONAE p.12). Este debate foi o início de um percurso, pautado por embates e disputas no campo das políticas educacionais, a finalização deste documento registrou a necessária discussão na superação dos impasses, que tencionam o direito à Educação e qualidade com a participação social cooperativa.

Na CONAE 2014 o destaque foi dado à participação social na organização de instâncias de participações já existentes, à época, no Governo Federal e ao estabelecimento de diretrizes para seu fortalecimento e aperfeiçoamento via, inclusive, financiamento, além de ampliação dos mecanismos de participação também com ferramentas virtuais, por meio das quais todo cidadão pode se manifestar sobre políticas públicas.

Essa materialização se deu por meio do Decreto nº 8.243/2014 que organiza as instâncias de participação social e estabelece diretrizes para o seu financiamento, fortalecimento importante às instâncias e mecanismos de participação.

O próprio Documento-Referência CONAE 2014 refere-se à qualidade da educação, associando-a à gestão democrática. A participação constrói a qualidade que se almeja.

Nessa mesma perspectiva a Lei 13005/2014 (PNE) estabeleceu o Fórum Nacional de Educação como instância de planejamento e realização da CONAE 2018, contudo a partir de 31 de agosto de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Roussef, a educação pública brasileira sofreu vários momentos de rupturas desde a aprovação da Lei 13415/2017 (submetida por Medida Provisória nº 746/2017, de reforma do Ensino Médio), a Emenda Constitucional nº 95/201<sup>9</sup> (conhecida como “PEC do teto dos gastos” ou “PEC do fim do mundo”). Em 2017, vivenciamos um novo movimento de ruptura com a publicação no Diário Oficial da União do Decreto Executivo de 26 de abril de 2017 e da Portaria nº 577 de 27 de abril de 2017, que, respectivamente, apresentou novo calendário para a CONAE (e as conferências subnacionais) e alterou a composição do próprio Fórum que trabalhava coletivamente desde antes do afastamento da presidente Dilma Roussef.

Esse Decreto também definiu que as diretrizes gerais e organizativas para a realização da CONAE serão elaboradas pelo MEC, que afirma cumprir o disposto no art. 8º. da Lei 13.005/2014 (PNE). No entanto, esse artigo não trata desse tema, mas da elaboração e aprovação por lei dos Planos Municipais, Distrital e Estaduais de Educação, altera-se, assim, o art. 6º do PNE que estabelece que “a União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo FNE [...]”. A alteração feita privilegia o MEC e atribui destaque em detrimento das demais entidades do Fórum, como se a definição de regimento, por exemplo, não fosse ação própria da coordenação e dinâmica democrática dos trabalhos.

A Portaria do MEC nº 577/2017 alterou a composição do FNE, cuja questão mais importante foi a distinção na forma de nomeação de seus membros. Anteriormente, a indicação dos membros que compunham o Fórum era decisão a cargo de cada entidade. Agora, os movimentos de afirmação da diversidade, movimentos em defesa da educação, entidades de estudos e pesquisas em educação, centrais sindicais de trabalhadores, movimentos sociais do campo e do sistema “S” apresentarão suas indicações, mas apenas um

---

<sup>9</sup> Que estabelece um teto para gastos públicos federais por 20 anos, inviabiliza a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente a educação.

de cada grupo será homologado pelo Ministro da Educação. Além da não explicitação dos critérios a serem adotados para essa escolha, a Portaria provocou um desequilíbrio qualitativo e quantitativo entre as entidades, provocou um enfraquecimento dos debates e deliberações tomadas pelo FNE, ressaltando o controle e centralização do MEC neste processo.

As medidas contidas nas duas novas normas citadas foram tomadas unilateralmente e contraria o espírito PNE e do próprio Fórum indicam a restrição à ampla participação da sociedade representada por sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, movimentos sociais, entidades estudantis, entidades de defesa da educação e da diversidade, associações acadêmicas e de pesquisa que foram alijadas (ou se indispueram) nesse arranjo de escolha dos membros para composição do FNE.

Em Nota Informativa sobre o FNE e a CONAE<sup>10</sup> encaminhada à Câmara e ao Senado Federal em 07 de junho de 2017, entidades afirmaram que “o histórico de ofícios e tentativas institucionais de diálogo e encaminhamento entre o colegiado do FNE e os dirigentes do MEC encontrou de parte do Ministério, absoluto desrespeito e desprestígio” e que não reconhecem “a legitimidade do FNE constituído pela Portaria 577/17 e da CONAE sob a supervisão do MEC”.

Reconhecendo que o Fórum é uma construção coletiva, processual e histórica de um espaço de interlocução entre sociedade civil e governo, 21 entidades<sup>11</sup> que o compunham o Fórum Nacional de Educação (FNE) anunciaram sua saída coletiva e a constituição do FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE) e a construção da CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE) manteve-se as diretrizes, objetivos e temas propostos para a CONAE 2018, conforme acordado e deliberado coletivamente antes desses processos de rupturas iniciados em 2016.

São próprios do modelo democrático e do federalismo cooperativo o diálogo e participação com compromisso moral de espaço e voz a todos sentirem-se representados, ainda que sob tensões e interesses diversos.

### 3.2. A SASE

Como podemos compreender, articular e conceber um SNE é uma preocupação que começou a algum tempo, desde a década de 1930, com os Pioneiros da Educação Nova, há um clamor pela

---

<sup>10</sup> Não aceitamos um fórum nacional de educação definido e controlado pelo MEC - Não reconhecemos a legitimidade do FNE constituído pela portaria 577/17 e da Conae sob sua supervisão do MEC. Disponível em <[http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/manifesto\\_fne\\_07junho.pdf](http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/manifesto_fne_07junho.pdf)> Acesso em 15/12/2017

<sup>11</sup> Dentre as quais ANFOPE, ANPAE, ANPED, CNDE, CUT, CEDES, CONTAG, CNTE, CONTEE, CONIF, FASUBRA, FEJA, FORUMDIR, MIEIB, MST, PROIFES, SBPC, UBES, UNE e UBM.

organização nacional das políticas educacionais e em processo mais recente reconhecemos esse brandido também nas últimas CONAE's.

Em 2011 foi criada uma estrutura de Secretária de articulação de sistemas de educação (SASE), no Ministério da Educação, a partir da deliberação da CONAE 2010, que reafirmou, mais uma vez na história, a necessidade de que as políticas educacionais fossem concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino com a expectativa de estimular e ampliar a cooperação federativa e a colaboração entre e com os diversos sistemas (estaduais, distrital e municipais) de ensino, para a instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

A SASE então se constituiu como um espaço colaborativo de agregação e articulação para a constituição do SNE, com a cooperação interfederativa como princípio e a participação social como valor.

Obviamente essa atuação não fora constituída sem dissensos e consensos nem mesmo quanto à institucionalização do próprio SNE, na redação da própria Emenda Constitucional 59/2009, além de opiniões divergentes dentro e fora do Ministérios da Educação, que consideravam o SNE representado pela Lei 9394/06 (LDB) e/ou no FUNDEB.

Sem desconsiderar todo o percurso histórico e processual de constituição e organização da própria SASE podemos reconhecer como um processo de ruptura relevante ao trabalho e instituição da SASE a publicação de forma análoga e divergente a todo percurso de diálogo e participação interfederativa e intergovernamental quando em 2015, foi lançado o documento “Pátria Educadora”, pelo Ministro Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Esse documento tinha como expectativa preliminar e provisória a estruturação do Sistema Nacional de Educação como principal iniciativa de organização do federalismo cooperativo, além de elogio à meritocracia, um dos aspectos mais mencionados nos debates públicos de crítica ao documento.

Pouco antes desse documento da SAE o Ministério da Educação por meio da PORTARIA nº 619, DE 24 DE JUNHO DE 2015 institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação “com o objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação - PNE e a instituição do Sistema Nacional de Educação” que não identificamos atuação efetiva desde sua criação.

Esses processos de ruptura institucional, aliados à reconfiguração da CONAE 2018 e constituição de um novo governo (no âmbito federal) com novos projetos, programas e políticas mais acentuadas do alijamento da participação social da sociedade civil e suas representações mais diversas desconstruíram um percurso dialógico nem sempre tranquilo, mas variadamente constante de articulação do pacto cooperativo e participação social.

#### **4. Considerações**

Ao fim dessas reflexões empreendidas neste breve estudo faz-se a ressalva que a complexidade do federalismo cooperativo de três níveis requer amplas e diversos aperfeiçoamentos importantes para a área, inclusive e principalmente, às políticas educacionais.

A própria história institucional e constitucional brasileira, como se tentou recuperar nesse ensaio, produziu sucessivas, variadas e diversas adaptações em movimentos alternados de centralização e descentralização, mantendo-se os princípios estabelecidos e delineados na Constituição Federal de 1988 da cooperação e integração entre os entes federativos.

Nesse sentido, buscamos captar de sobressalto as políticas recentes norteadas pela temática do Sistema Nacional de Educação e problematizar os consensos, os dissensos, as correlações de interesses nas representações políticas e intelectuais que se configuraram recentemente em contextos e rupturas.

Temos hoje uma nova oportunidade, que assim como nos contextos anteriores se configura num momento de muitas instabilidades e poucas perspectivas, assim faz-se necessário tomar o PNE à via de ação para a concretização do SNE, que não se efetiva como fim em si mesmo ou como mera formalidade, mas se identifica na unidade e articulação dos entes na garantia de um padrão de qualidade educacional, pela efetividade do direito à educação pública e assegurada pelo Estado, pelo fortalecimento do Conselho Nacional de Educação como instância normativa e deliberativa do sistema.

A educação deve ser objetivo comum tornado urgente e necessária à constituição do regime de colaboração como ponto de partida na articulação dos entes federados, bem como a regulamentação da Lei de Responsabilidade Educacional como mecanismo de reconhecimento e garantia do direito à educação, outro elemento importante diz respeito aos princípios pedagógicos e o currículo que precisa ser ampliado para além da racionalidade técnica e de uma escola pautada na educação do mínimo.

Essas políticas, contudo, são potencializadas pela participação social, democrática e transparente, próprios de uma democracia de direito.

Dialogar consigo mesmo, unilateralmente de forma monológica em função dos próprios interesses parece ser o artifício usado para desconstruir aquilo que temos de mais precioso que são os espaços públicos e democráticos, o contrário disso demandaria uma capacidade de articulação.

Silenciar os espaços de diálogo e pactuação é tudo que os “reformadores da educação” intentam para transformar a Educação no mercado lucrativo e descomprometido com os princípios que não a relegue a um simples espelho que reflete suas ideias, sem concorrência e imposição de ideologias e práticas pouco republicanas.

A cidadania, outorgada com o sufrágio universal no início da República se desenvolveu de forma frágil em nossa história, mas timidamente é reconstituída (não sem luta e resistência) com a sociedade civil reorganizada que busca repensar seus valores essenciais nos direitos humanos, orientados sobre os princípios da CF de 1988. Talvez esteja em tempo de retomarmos os princípios que nos orientaram naquele momento de nossa história.

Democracia e o Federalismo se encontram imbricados na Constituição e, como princípios estruturantes do Estado, devem direcionar o Estado em ação em vista da garantia dos direitos sociais e constitucionais, em particular, a Educação.

Esse contexto de rupturas e restrições ao debate federativo no Brasil, revelam a necessária afirmação do federalismo cooperativo na garantia ao direito à educação pública de qualidade com a participação social e democrática, evidenciando o fortalecimento dos espaços de pactuação federativa, frente aos desafios que se colocam ao federalismo na efetividade das políticas educacionais no Brasil.

## 5. Referencias

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** Disponível em: [www.igepp.com.br/.../igepp\\_abrucio\\_\\_f.\\_dinamica\\_federativa\\_da\\_educacao](http://www.igepp.com.br/.../igepp_abrucio__f._dinamica_federativa_da_educacao). Acesso em: 17/04/16.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, acesso em 17/09/15.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**, nº 28, ano 10, p. 88 a 108. Julho de 1995.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: Conceitos e Debates sobre a Relação entre Município, Federação e Educação no Brasil.** 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2013.
- \_\_\_\_\_. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação Brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, Jul-Set, 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 17/09/15.
- \_\_\_\_\_. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.
- BEISIEGEL, Celso Rui. **A qualidade do ensino na escola pública.** Brasília: Liber Livro, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política.** São Paulo: Paz e Terra, tradução de Marco Aurélio Nogueira, 2010, 16ª reimpressão.
- BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 15/12/2017.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. BORNIER, Felipe. **PLP15/11.** Disponível <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>. Acesso em: 15/09/15.
- \_\_\_\_\_. Comissão de Educação. **Requerimento de audiência pública N. 64/2015**, DE 2011, do Sr. Glauber Braga.
- \_\_\_\_\_. MORAES, Ságua. **PLP413/14.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>. Acesso em: 15/09/15.
- \_\_\_\_\_. **Lei 13.005/14.** Plano Nacional de Educação,

\_\_\_\_\_. MEC. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015**. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/publicações>. Acesso em 18/09/15.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 95**, e 15 de dezembro de 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em 15/12/2017.

\_\_\_\_\_. MEC, **PORTARIA nº 577, DE 27 DE ABRIL DE 2017**. Disponível em [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=POR&num\\_ato=00000577&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2017&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000577&seq_ato=000&vlr_ano=2017&sgl_orgao=MEC) Acesso em 15/12/2017.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. Edições Almedina, S.A - Coimbra, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional. In **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Naura Syria Carapeto Ferreira (org.). Líber Livro Editora. Brasília. 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. In:\_\_\_\_\_. VEIGA, C. G. (Org.). **Carlos Jamil Cury: intelectual e educador**. Editora: Autêntica, 2010.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov.2001

LJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrão de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

WEBER, Max, 1864-1920. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. Volume 2.