



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

ISLEIDE BARBOSA SILVA

**O PACTO FEDERATIVO NA CONSTRUÇÃO
DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Brasília
2013



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

ISLEIDE BARBOSA SILVA

**O PACTO FEDERATIVO NA CONSTRUÇÃO
DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva.

Brasília
2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1011755.

Silva, Isleide Barbosa.
S586p O pacto federativo na construção do Sistema Nacional de Educação / Isleide Barbosa Silva. -- 2013.
125 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva.

1. Educação e Estado. 2. Planejamento educacional.
I. Silva, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da.
II. Título.

CDU 37.014

ISLEIDE BARBOSA SILVA

O PACTO FEDERATIVO NA CONSTRUÇÃO
DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Área de Concentração: Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: 18/09/2013

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva
Orientadora – FE/UnB

Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado
Examinador Externo – FE/UFG

Professora Dr.^a Catarina de Almeida Santos
Examinadora Interna – FE/UnB

Professora Dr.^a Cristina Helena Almeida de Carvalho
Examinadora Suplente – FE/UnB

AGRADECIMENTOS

Apesar de ser um processo solitário, a elaboração desta dissertação é o resultado de relações construídas que me tornaram capaz de tão árdua tarefa. Nesse caminho nem sempre fácil e agradável, pessoas contribuíram e foram motivo pelo qual persisti nesta jornada.

Assim, agradeço aos professores que contribuíram na minha trajetória formativa, desde a educação básica, passando pela graduação, até o mestrado, por servirem de inspiração e defesa à educação pública, pela dedicação e por tudo que me ensinaram, para além dos conteúdos curriculares.

Aos professores Luiz Fernandes Dourado, Catarina de Almeida Santos e Cristina Helena Almeida de Carvalho, que participaram da minha banca de qualificação, por suas valiosas críticas construtivas sem as quais eu não teria avançado de modo tão seguro (apesar das incertezas e dificuldades).

Aos meus colegas de trabalho, sempre solícitos em ajudar e contribuir de alguma forma, em especial ao Walisson Araújo e à Flavia Nogueira, cujo incentivo foi essencial para o embarque neste desafio.

Aos meus companheiros de mestrado, pela parceria e apoio, em especial Milena, Leonardo, Auriana, Geysa e Xavier.

À minha orientadora Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva, a quem admiro e respeito não só pela profissional, mas pela pessoa humana e simples, parceira, que é e que me ensinou muito mais do que pode imaginar.

Aos meus queridos amigos, que me suportaram até nos meus piores momentos, me deram toda a força de que precisava e sabem o quanto passei para vencer esta etapa da vida: Sinarinha, Dê Crestani, Tatá Ninômia, Elis “Petti”, Maria, JB, Max Müller e Gilson Juju.

Ao meu Dai-Sihing Delson e colegas de Wyng Tjun, em quem descontei várias vezes as tensões deste momento.

E, por fim, à minha família – Seu Ivan, Dona Fátima e manomíós Emerson e Ariana –, que esteve comigo por todo este tempo como parte da minha vida e da minha constituição humana, sem os quais nada disso teria sido possível.

A todos dedico esta dissertação de mestrado.

Na hierarchia dos problemas nacionaes, nenhum sobreleva em
importância e gravidade ao da educação.

(Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova)

RESUMO

A presente dissertação caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa que apresenta uma reflexão sobre os problemas em torno das desigualdades na oferta e na qualidade da educação no Brasil. Esses problemas refletem, dentre outras dificuldades, a desarticulação e as condições de gestão entre os sistemas de ensino, sejam federal, estaduais, distrital ou municipais, o que implica conseqüentemente em mais desigualdade social. 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 dos entes federativos. Com o objetivo de analisar e compreender elementos de cooperação federativa que contribuíssem para a construção do SNE, analisou-se com um olhar do materialismo histórico dialético, por meio de análise de conteúdo, a lógica de construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, a fim de explorar as formas de cooperação encontradas e compreender a necessidade do pacto federativo. Os elementos encontrados, a maioria em comum entre as duas experiências, envolvem articulação entre si, 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. Apesar de não haver esgotado a discussão, a conclusão foi que o pacto federativo é condição para a construção de um SNE que possibilite a efetivação do direito à educação com qualidade social.

Palavras-chave: Educação. Regime de Colaboração. Pacto Federativo. Sistema Único de Saúde. Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso. Sistema Nacional de Educação.

ABSTRACT

This dissertation is a qualitative research about problems around inequalities in the supply and quality of education in Brazil. These problems reflect, among other difficulties, the disarticulation and management conditions between education systems, whether federal, state, county or municipal, which consequently implies more inequality. The alternative to overcome these barriers to effective education constitutionally recognized as inalienable social right for all would be to build the National Education System (SNE), which articulates and integrates the systems of federal. In order to analyze and understand elements of federal cooperation to contribute to the construction of the SNE, analyzed with a look of historical and dialectical materialism, through content analysis, the logic of construction of the Unified Health System (SUS) and Management Single Basic Education Networks of State and Municipal Public Education of Mato Grosso, in order to explore ways of cooperation found and understand the need for federal pact. Elements found, most in common between the two experiments, involving coordination among themselves, are structured from a conception of territory and the principle of participation and reiterate the importance of relationships in interfederativas effective public policy. Although the discussion is not exhausted, the conclusion was that the federal pact is a prerequisite for building a SNE that enables the realization of the right to social quality of education.

Keywords: Education. Collaboration Scheme. Federative Pact. Unified Health System. Management Single Basic Education Networks of State and Municipal Public Education of Mato Grosso. National Education System.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa média esperada de conclusão no ensino fundamental (4ª e 8ª séries) e ensino médio, segundo a região geográfica e a Unidade da Federação 2005/2006 (*sic*)

Tabela 2 – Município de Chapadão do Céu / GO: Ideb 2009

Tabela 3 – Município de Belo Horizonte / MG: Ideb 2009

Tabela 4 – Demonstrativo de teses e dissertações do banco de dados BDTD conforme palavra-chave

Tabela 5 – Demonstrativo de artigos e trabalhos encontrados na Scielo ou apresentados no GT 05 da Anped conforme palavra-chave

Tabela 6 – Frequência dos termos colaboração, cooperação e sistema nas normas relativas ao SUS

Tabela 7 – Frequência dos termos colaboração, cooperação e sistema nas normas relativas à Gestão Única

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Demonstrativo de teses e dissertações do banco de dados BDTD por ano e autor

Quadro 2 – Demonstrativo de artigos da Scielo e trabalhos apresentados no GT 05 da Anped, por ano e autor

Quadro 3 – Legislação básica do SUS

Quadro 4 – Estrutura da legislação do SUS

Quadro 5 – Legislação básica da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso

Quadro 6 – Estrutura da legislação da Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso

LISTA DE SIGLAS

ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões

CEFAPRO – Centro de Formação e Atualização de Professores

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica

CNS – Conferência Nacional de Saúde

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

DMP – Departamento de Medicina Preventiva

EC – Emenda Constitucional

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GT – Grupo de Trabalho

IBICT – Instituto Brasileiro de Informações em Ciências e Tecnologia

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

NOAS – Norma Operacional da Assistência à Saúde

NOB – Norma Operacional Básica

ONU – Organização das Nações Unidas

PAB – Piso da Atenção Básica

PAR – Plano de Ações Articuladas

PBVS – Piso Básico da Vigilância Sanitária

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNAD/IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE – Plano Nacional de Educação
PSEC – Plano Setorial de Educação e Cultura
SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SCIELO – Scientific Electronic Library Online
SEDUC – Secretaria de Estado de Educação
SINTEP-MT – Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso
SNE – Sistema Nacional de Educação
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUDEB – Sistema Único Descentralizado de Educação Básica
SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
SUS – Sistema Único de Saúde
UnB – Universidade de Brasília
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - Apresentação do Objeto	15
1.1 Imersão no objeto: a organização federativa no Brasil e sua relação com a educação...29	
1.2 O percurso metodológico.....	46
CAPÍTULO 2 - Da noção de sistema ao conceito de SNE e sua relação com a organização do Estado	52
2.1 A lacuna do SNE: um fato histórico	55
2.2 A organização federativa no Brasil.....	60
2.3 O SNE e a organização federativa pós Constituição Federal de 1988.....	63
CAPÍTULO 3 - Elementos de pacto federativo para o SNE: organização do SUS e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso.....	69
3.1 A relação entre os entes federativos no SUS	69
3.2 Relação estado–municípios na Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso	87
3.3 Elementos do SUS e da Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso para o SNE: pacto federativo.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

INTRODUÇÃO

Esta dissertação vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), está alinhada à área de Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais e aproxima-se às demandas mais concretas impostas no ambiente profissional da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC), na qual esta autora trabalha.

Tendo sido criada no contexto dos desdobramentos da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010, por meio do Decreto nº 6.790/2012, a SASE tem como principal objetivo propiciar condições para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), cujas discussões remontam ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. Apesar da disposição constitucional feita por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, que inseriu o termo no corpo do texto da Constituição Federal de 1988, considera-se que o arcabouço jurídico na área educacional não está organizado de modo sistêmico e que dê conta dos principais desafios da educação.

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. 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, considera-se relevante estudar a necessidade e os elementos do pacto federativo na constituição do SNE.

Com esse objetivo central, a presente pesquisa qualitativa buscou analisar, por meio da análise de conteúdo feita com um olhar do materialismo histórico dialético, 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 não diminui, contudo, o mérito de outras iniciativas que consideram esse tipo de relação, apesar de seus limites, como é o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, como espaços de pactuação interfederativa.

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 também está 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 da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino de Mato Grosso, como forma de implementar progressivamente o Sistema Único de Educação Básica, retrata o esforço de articulação interfederativa no território do estado e, especificamente, na área da educação.

Outro ponto em comum entre as duas experiências é a presença do termo “único”, cujo sentido buscou-se captar a partir da análise da legislação de ambas as experiências: no SUS, a partir da perspectiva do acesso ao serviço público de acordo com a complexidade; e na Gestão Única, a partir da perspectiva da gestão integrada de ações específicas. Há de se considerar ainda que ambas tiveram regulamentação iniciada no contexto da redemocratização pós-Constituinte (aquele em 1990, mas já presente na Constituição Federal de 1988, e esta em 1989, na Constituição do Estado de Mato Grosso). Isso, contudo, não é aplicável ao SNE, que somente teve disposição legal expressa com a Emenda Constitucional nº 59/2009, num contexto em que já havia sistemas estaduais e municipais historicamente constituídos, inclusive por indução da própria União, na década de 1990, à municipalização do ensino no sentido da adoção, por parte dos municípios, de responsabilidades com a educação, principalmente com a criação de sistemas municipais de ensino. De qualquer modo, a ausência do termo “único” para o caso do SNE não impede que a referência à “unidade” esteja presente em sua concepção, no sentido adotado de união intencional de elementos para uma ação conjunta, coerente e operante que considere a cooperação dos entes federativos e o espírito do regime de colaboração, envolvendo o Poder Público e os diversos setores da sociedade.

Assim, o primeiro capítulo deste trabalho traz uma apresentação geral do objeto e a revisão bibliográfica relacionada com o tema, de modo a verificar a relevância desta pesquisa no contexto da produção acadêmica, a partir de levantamento de teses, dissertações e artigos publicados nos principais periódicos da área da educação. A esse levantamento, segue-se o delineamento dos objetivos e metodologia que orientaram a pesquisa.

O segundo capítulo possui característica de contextualização histórica e conceitual, em especial em torno da noção de sistema, e a lacuna histórica de um SNE no bojo da organização federativa do país.

Por fim, o terceiro capítulo traz a análise da constituição do SUS e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, com foco em suas relações interfederativas, bem como em seus elementos de cooperação federativa que possam contribuir na reflexão da construção do SNE.

Longe de esgotar as reflexões sobre o tema e sem perder de vista seus limites, a conclusão foi que o pacto federativo é condição fundamental, ainda que não suficiente, para a construção do SNE e favorece a mudança de concepção da mera execução de deveres ou atribuições para a concepção de organização do Estado, como um todo, para a garantia do direito à educação com qualidade social a todos.

CAPÍTULO 1

APRESENTAÇÃO DO OBJETO

A organização federativa do Estado brasileiro costuma implicar de diversas formas na qualidade da oferta dos serviços educacionais nas diferentes regiões do país. A implementação localizada de programas para educação dispersos em diferentes iniciativas não dava conta dos desafios impostos e das dificuldades seculares.

Assim, criado num período de estabilidade e proveniente de uma perspectiva de política pública para educação integrada a desenvolvimento econômico, o Plano de Ações Articuladas (PAR), um dos principais instrumentos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹, do Ministério da Educação (MEC), veio com o objetivo de fortalecer o apoio a estados e municípios, orientando-os na gestão das ações educacionais e ampliando a atuação na educação básica numa perspectiva sistêmica do ensino. Houve avanço na medida em que as ações de assistência técnica e financeira são planejadas a partir de um diagnóstico geral da situação da rede (condições estruturais, pedagógicas, de gestão e de pessoal), abarcando a educação básica como um todo, em suas diferentes etapas e modalidades.

Uma das críticas centrais ao PAR é que a competência complementar e suplementar da União no que tange à educação básica² fica comprometida ou vulnerável à vontade política, seja da União, seja do estado ou do município, o que de alguma forma relativiza o direito à educação a todos, que não deveria sujeitar-se a distinções quaisquer, inclusive a de o aluno residir em um município cujo governo tenha uma posição política divergente.

Ainda que se verifiquem avanços em direção a um enfoque ou abordagem sistêmica quanto ao apoio técnico e financeiro oferecido pelo Ministério da Educação, que até 2007 desenvolvia suas ações de modo disperso e pontual, o regime de colaboração proposto parece reduzir-se a apoio técnico e financeiro mais sistematizado, uma vez que as ações de algum modo se articulam entre si e se relacionam ao diagnóstico do ente federado, mas a relação entre as partes ainda é de ofertante do apoio (União) e aquele que o recebe (estados e municípios).

¹ Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

² Constituição Federal, art. 201, § 1º: “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

Mas a relação federativa não é objeto de preocupação apenas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)³ de 2007. A Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, também demonstrou a relevância do assunto ao ter como tema central e título “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Com forte representatividade social e dos entes federativos, a Conae 2010 deliberou pela regulamentação do regime de colaboração mediante aprovação de Lei Complementar ao art. 23 da Constituição Federal de 1988.

A tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103/2012⁴, referente ao Plano Nacional de Educação (PNE), também traz implícitas as discussões sobre as relações interfederativas, uma vez que, para o alcance das metas nacionais, os entes federativos subnacionais – estados e municípios – possuem o maior campo de atuação, haja vista que a eles corresponde a oferta da educação básica. A consecução das metas nacionais implica a interlocução dos entes para que as políticas educacionais sejam articuladas e com vistas a um projeto de educação nacional com qualidade social a todos.

Nesse contexto, propostas de aperfeiçoamento da dinâmica federativa com orientação para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) devem ganhar cada vez mais espaço em arenas de discussão, principalmente em prol da regulamentação do regime de colaboração. Entende-se que, para que a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal de 1988, como deliberado pela Conae 2010, dê conta da tarefa de articular as competências dos entes federativos na área da educação, é necessário que estejam presentes alguns elementos capazes de contribuir com o objetivo de alavancar a cooperação interfederativa.

Portanto, por meio da reflexão sobre conceitos relacionados ao pacto federativo e ao regime de colaboração, esta pesquisa teve o intuito de buscar elementos para a constituição do SNE, que possam ou não constar em lei complementar que regulamente o referido art. 23. É necessário avançar nas reflexões teóricas em políticas públicas diante de conceitos como regime de colaboração e cooperação federativa. Dessa forma, por meio da discussão acadêmica, percebe-se a possibilidade de avançar no aprimoramento do próprio processo de configuração de políticas públicas na área da educação e superação dos principais entraves impostos pelas relações interfederativas.

O compromisso com a escola pública reflete a experiência da autora de ter estudado toda a educação básica e superior na rede pública e enxergar, portanto, a importância desse segmento na formação individual inserida numa realidade que realça as relações coletivas,

³ Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

⁴ Iniciado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010.

com o meio social. Não que a escola seja o único instrumento que tenha o poder de emancipação humana⁵ que se costuma imputar-lhe, sem se considerar um contexto mais amplo das estruturas sociais vigentes, mas seu papel na compreensão do mundo para inter-relação com a realidade é bastante significativo. Superar as dificuldades enfrentadas na rede pública é tão difícil quanto superar a ideia preconcebida de que a escola pública tem necessariamente uma qualidade inferior e não é capaz de formar o cidadão e alçá-lo a uma condição mais crítica e interventora. É importante combater esse tipo de ideologia e fortalecer a gestão⁶ democrática dos sistemas educacionais para que trabalhem pela qualidade social da educação.

Também o fato de ser servidora efetiva do Ministério da Educação (MEC), implica a necessidade de contribuir com a agenda política instituída principalmente no que se refere ao SNE, foco maior da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)⁷, cuja equipe a autora integra desde 2011.

O Edital nº 01/2011 do Programa de Pós-graduação em Educação da UnB para seleção de candidatos ao Mestrado Profissional na área de Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais abriu a oportunidade de relacionar o esforço acadêmico na compreensão do tema à possibilidade de intervenção na realidade concreta, sem perder de vista as limitações existentes tanto no âmbito da academia quanto no âmbito das relações políticas em que se inserem as ações da Administração Pública, neste caso, do Ministério da Educação.

Com este estudo, pretende-se estabelecer e inter-relacionar elementos ou mecanismos de cooperação entre os entes federativos para a construção do SNE. Considerando o contexto vigente, o entendimento é o de compreender melhor conceitos e sentidos que o tema envolve e contribuir para a efetivação da melhoria da qualidade da educação para todos, independentemente da esfera do sistema de ensino.

A importância dessa temática intensifica-se na verificação de que, no Brasil, é fato histórico o alto patamar da desigualdade na oferta e na qualidade da educação em todo o território

⁵ Não isenta de contradições e conflitos e da qual fazem parte a emancipação política e a social, como formas de enfrentamento das condições sociais concretas em busca da liberdade como não-dominação (POGREBINSCHI, 2003).

⁶ Abdian & Hernandez (2012) distinguem dois tipos de concepção de gestão, (i) de perspectiva produtivista e racionalista da educação escolar que segue modelos de práticas de gestão empresarial; e (ii) “[...] como mediação para o alcance dos objetivos desta função social da escola que valoriza a construção coletiva de fins, o que, de certa forma, consubstancia-se na política e na filosofia da ação que ela deve servir” (p. 149). É esta segunda concepção, que extrapola a mera concepção de execução de processos, que guia o sentido de gestão utilizado neste trabalho.

⁷ “Art. 30. À Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino compete: I – estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação [...]” (Decreto n.º 6.790/2012).

nacional. A análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), referente à evolução da educação no Brasil entre 1992 a 2009, verificou a persistência de diferenças regionais expressivas considerando as variáveis de renda, localização e raça/cor (IPEA, 2010). Nesse estudo, foi apresentada a seguinte Tabela 1, que demonstra significativa diferença a respeito da expectativa de conclusão do ensino fundamental e médio, em desfavor das regiões nordeste e norte, respectivamente, enquanto os melhores índices se distribuem entre sul e sudeste, respectivamente. A diferença de índices entre o Nordeste e o Sul, que chega a ser de 30,4 pontos para a 8ª série (quase o dobro), pode trazer subjacentes as disparidades regionais no que tange à educação e a outras áreas que influenciam nas ações educacionais, como condições de infraestrutura, sanitárias, econômicas, de oferta de emprego, entre outras.

Tabela 1 – Taxa média esperada de conclusão no ensino fundamental (4ª e 8ª séries) e ensino médio, segundo a região geográfica e a Unidade da Federação 2005/2006 [sic]

Brasil e Regiões	Ensino Fundamental		Ensino Médio
	4ª série	8ª série	3ª série
Brasil	87,6	53,8	66,6
Sul	95,0	69,1	69,0
Sudeste	94,5	66,6	69,3
Centro Oeste	88,9	54,2	65,3
Nordeste	79,4	38,7	67,7
Norte	81,0	40,5	62,7

Fonte: IPEA, 2010.

Ao analisar esse estudo do Ipea (2010), Castro (2009) destaca as questões de desigualdades regionais e acrescenta o seguinte alerta, relacionado inclusive à relação que os níveis de ensino têm entre si:

A análise na perspectiva dos níveis de ensino mostrou que na educação infantil os problemas apresentados revelam que a equidade permanece um alvo ainda distante quando se trata do direito das crianças pequenas à educação. Além disso, quanto aos padrões de qualidade, corre-se o risco de que uma possível expansão se faça sem padrões de qualidade adequados, especialmente nos municípios que não contarem com recursos próprios para complementar os gastos. No ensino fundamental o maior desafio é a melhoria da qualidade do ensino (que vale para os demais níveis e modalidades da educação básica). Além disso, salientou-se que o grande desafio é a regularização do fluxo escolar, ou seja, é preciso atingir a universalização na conclusão do ensino fundamental e não apenas seu acesso. No ensino médio os dados mostraram que o país ainda não universalizou este nível de ensino. Além disso, tem-se o

desafio de que, se houver a correção de fluxo do ensino fundamental e a ampliação do acesso ao ensino médio em direção à universalização, a capacidade instalada atual para oferta de ensino médio pode ser insuficiente para incorporar, imediatamente, o contingente de todos os jovens de 15 a 17 anos que deveriam frequentar esse nível de ensino (CASTRO, 2009, p. 695).

Além disso, é comum que estudantes de um mesmo município tenham acesso a condições significativamente diferentes tanto de aprendizagem quanto de recursos materiais ou humanos e a razão para essas discrepâncias, via de regra, extrapola o âmbito da escola, incidindo problemas relacionados à gestão e às próprias políticas públicas⁸, dentre outras mais amplas que refletem inclusive as condições sociais e macroestruturais⁹.

É interessante o caso do município goiano de Chapadão do Céu, cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,83 e, portanto, maior que a média nacional, de 0,69. Apesar de sua aparente melhor condição, apresentou Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) diferentes a depender da esfera de oferta do nível de ensino, o que pode representar vulnerabilidade da qualidade da educação frente à capacidade de ação dos entes federativos. Verificam-se valores do Ideb maiores na oferta municipal, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais do ensino fundamental (Tabela 2):

Tabela 2 – Município de Chapadão do Céu / GO: Ideb 2009

Rede de oferta do Município	Ensino Fundamental (anos iniciais)	Ensino Fundamental (anos finais)	Ensino Médio
Estadual	4,9	3,6	3,4
Municipal	5,3	4,1	-
Privada	-	-	-

Fonte: MEC/INEP: Indicadores Demográficos e Educacionais.

⁸ Em especial as políticas públicas sociais, cujas metodologias e especificidades próprias devem extrapolar a mera relação entre eficácia e eficiência como fatores de realocação de recursos. Além disso, é importante entender que as políticas sociais não possuem instrumentos suficientes para agir sobre todos os determinantes que incidem nas condições sociais, haja vista que há “fontes de desigualdade, que se encontram na base do sistema” que estão “além de seu campo de ação” (FRANCO; COHEN, 2011, p. 21). As áreas de políticas sociais também são lócus de conflitos diversos, dentre eles os relacionados às diferentes racionalidades dos atores envolvidos: o político, que deve tomar decisões para a resolução de problemas e manter os canais para essa tomada de decisão; o técnico, ligado diretamente ao pensamento científico; e o burocrata, cuja racionalidade é basicamente funcional (FRANCO; COHEN, 2011).

⁹ Na discussão sobre qualidade da educação (que não se reduz a Ideb), Dourado e Oliveira (2009), ao fazerem opção pela concepção polissêmica e socialmente referenciada, distinguem questões de ordem micro e macroestruturais, tratando a qualidade em termos de dimensões intra e extraescolares que se inter-relacionam para a construção desse conceito.

Já no caso do município de Belo Horizonte em Minas Gerais, cujo IDH de 0,84 também está acima da média nacional, os maiores índices se encontram na oferta estadual, principalmente no que tange aos anos finais do ensino fundamental:

Tabela 3 – Município de Belo Horizonte / MG: Ideb 2009

Rede de oferta do Município	Ensino Fundamental (anos iniciais)	Ensino Fundamental (anos finais)	Ensino Médio
Estadual	5,9	5,9	-
Municipal	5,3	3,8	-
Privada	-	-	-

Fonte: MEC/INEP – Indicadores Demográficos e Educacionais.

Autores como Abrucio (2010) e Martins (2011) indicam que as diferentes condições de oferta da educação estão ancoradas numa organização federativa fortemente descentralizada desde as raízes do regime republicano no Brasil, em oposição à monarquia centralizadora. Nesse sentido, Martins (2011) destaca a diferença entre a Federação americana, constituída pela agregação dos estados, e a brasileira, inspirada naquela, constituída, no entanto, pela desagregação do Estado unitário que transformou províncias dependentes em estados autônomos¹⁰. Desse modo, os termos federalismo e descentralização acabaram por se confundir e num contexto não propício para a participação política, por conta da forte tradição patrimonialista e coronelista que caracterizou o federalismo oligárquico, a exemplo da Política dos Governadores na República Velha.

Associado a isso, o movimento municipalista¹¹ não traduziu necessariamente a luta por maior democracia, pela “voz local” ou pelo protagonismo da sociedade, mas representou a forma que diferentes interesses políticos encontraram para diminuir o poder do governo central e aumentar os seus próprios.

[...] o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas [...] numa perspectiva complacente na realização

¹⁰ Mesmo antes da Proclamação da República, o Ato Adicional – Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 – já imputava às províncias a atuação na educação básica, mas não foram asseguradas as condições, inclusive financeiras, para a garantia de sua oferta (MARTINS, 2011).

¹¹ Movimento que buscou alçar o município à condição de ente federativo. Assim, é possível reconhecer resultados desse processo com a comparação de dados do Censo de 1940, que contabilizou 1.574 municípios brasileiros, e que atualmente registra 5.570. O aumento do número de municípios deu-se principalmente naqueles em que a população não chega a cinco mil habitantes (Fonte: IBGE).

com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 73).

Por sua vez, a promulgação em 1988 da Constituição Federal, marcada pelo fantasma da recém-encerrada ditadura militar, trouxe à pauta valores ligados à democracia, aos direitos sociais e à participação, conferindo também aos municípios o *status* de ente autônomo da Federação, juntamente com estados, Distrito Federal e União, e repartindo entre eles competências diversas, inclusive as relacionadas à educação¹².

Para Cury (2006), o regime de colaboração disposto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 é a opção por um federalismo cooperativo, descentralizado e com competências compartilhadas entre os entes federativos, em oposição aos períodos de federalismo centrípeto (baseado na força política do poder central) e de federalismo centrífugo (cujo poder se diluía nos estados membros). A ideia de federalismo cooperativo com competências comuns e concorrentes entre os entes federativos serviria para evitar omissões na oferta de serviços públicos como é o caso da educação, por exemplo, e para matizar as diferenças de um país de dimensões continentais e de diversidade regional tal como ocorre no Brasil.

A delegação de competências constitucionalmente instituídas não foi acompanhada, no entanto, das receitas tributárias necessárias para o financiamento das ações e políticas em cada âmbito, seja estadual, municipal ou mesmo federal, tendo se reduzido, no campo da educação, à utilização de percentual mínimo da receita de impostos e das transferências para a manutenção do desenvolvimento do ensino. Como consequência, houve estados que minimamente se ocuparam da educação e que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, negligenciaram principalmente o ensino fundamental, deixando-o à mercê apenas dos municípios, que mal conseguiam manter seu quadro de pessoal. Acrescente-se ainda ao contexto o período da chamada “década perdida”¹³ e o movimento em torno de um “Estado mínimo”¹⁴. A crise instalada tornou-se ambiente propício para a discussão sobre a ineficiência

¹² Constituição Federal de 1988: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

¹³ Termo cunhado para caracterizar a década de 1980 em que o “balanço geral foi desfavorável, apontando para uma deterioração econômica do país”, em contraposição ao crescimento acelerado e ininterrupto ocorrido nas três décadas anteriores (SILVA, 1992).

¹⁴ Concepção neoliberal de Estado pela qual há deslocamento das atribuições deste para o mercado e a sociedade, no sentido em que a regulação social é feita pelo mercado e o Estado pouco ou minimamente deve interferir, estando responsável apenas pela ordem e legalidade. “A diferença entre a proposta de uma reforma neoliberal e de uma social democrática está no fato de que o objetivo da primeira, na busca de um ilusório Estado mínimo, é

das políticas públicas e a implantação da Reforma do Estado, a fim de que a administração burocrática fosse substituída pela administração gerencial. Sobre o assunto, afirma Souza (2002):

A adoção e a implementação dessa orientação política levou os países periféricos a “modernizarem” os serviços da Administração Pública, aperfeiçoando os *sistemas de gestão*, acompanhamento e controle dos recursos humanos, financeiros e organizativos, numa perspectiva de maior *flexibilização* e *autonomia de gestão*, adequando-os à racionalidade econômica, além de utilizarem os mesmos padrões e critérios de produtividade e rentabilidade dos países ricos, entrando em sintonia política e ideológica com a nova lógica produtiva e de mercado globalizado, sob a ameaça de “perderem o bonde da história” (SOUZA, 2002, p. 90).

Sob a justificativa da flexibilização e da eficiência, houve um movimento de descentralização das ações para a iniciativa privada, tendo sido um momento fortemente marcado por privatizações e terceirizações dos serviços públicos¹⁵. No campo da educação, o processo de municipalização da oferta somado à execução de projetos financiados pelo Banco Mundial, a exemplo do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) caracterizaram a descentralização de atividades administrativas, restringindo-se a aspectos formais, enquanto o processo decisório permanecia centralizado no governo central.

[...] a política educacional brasileira da última década [...] tem sido fundamentalmente conservadora da ordem econômica e social, por um lado, mantendo a tradicional relação de dependência do desenvolvimento dos setores sociais em relação aos imperativos econômicos, e, por outro, reacionária do ponto de vista político-democrático, ao impor um processo de descentralização / municipalização, cujo método condiz mais com uma sociedade autocrática que democrática, haja vista a reafirmada centralização e a o controle dos processos decisórios e dos resultados alcançados pelo sistema educacional público (SOUZA, 2002, p. 101).

Assim, após a redemocratização, o federalismo na linha da municipalização teve efeitos positivos quanto à eficiência da alocação dos recursos e à implementação de políticas,

retirar do Estado o papel de coordenador, complementar ao mercado, do econômico e do social, enquanto o objetivo da segunda é aumentar a governança do Estado, garantindo a ele meios financeiros, métodos e instituições administrativas, que lhe permitam intervir efetivamente para garantir os direitos de cidadania e a promoção do desenvolvimento econômico com um mínimo de equidade” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 34).

¹⁵ Nesse sentido, tem-se a designação de três tipos de propriedade: estatal – do “núcleo estratégico” e de exclusividade do Estado; privada – do setor de bens e serviços para o mercado – e que estaria disponível à privatização, por ser o mercado o mais eficiente para manter o controle sobre esse tipo de atividade; e a pública não estatal, cuja parceria entre Estado e sociedade civil ampliaria o caráter democrático e participativo (BRESSER PEREIRA, 2006). Os serviços sociais estariam, portanto, nesse terceiro tipo, o que favoreceu a indução à privatização.

mas dentre os efeitos negativos, verificou-se a dependência financeira, a baixa capacidade administrativa, dificuldade de formulação e implementação de programas, o clientelismo e a “prefeiturização”¹⁶ (SOUZA, 2002). Isso tornou ainda mais evidentes e agudas as desigualdades entre os entes federativos, o que faz questionar o “papel equalizador” do Estado na implementação de suas políticas públicas¹⁷.

Os encargos do governo federal quanto à educação básica praticamente se reduziram à orientação de parâmetros curriculares nacionais e à implantação de um sistema de avaliação nacional, enquanto aos estados e municípios restaram o provimento e a gestão da educação, prioritariamente no ensino fundamental (KRAWCZYK, 2008).

Além disso, a coexistência de redes federal, distrital, municipais, estaduais e privadas de ensino e a já referenciada tradição patrimonialista, por um lado, e a ausência concreta da noção de SNE¹⁸, por outro, confluíram para a desarticulação e a sectarização da oferta dos serviços educacionais.

Nos últimos anos, a estabilidade econômica iniciada em fins do governo de Itamar Franco, com o Plano Real de 1994, passando pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010)¹⁹ aliada ao enfoque do desenvolvimento com inclusão social neste último, possibilitou à União ampliar seu poder e seu campo de ação, fortalecendo e ampliando a indução de políticas a partir do governo central no âmbito da educação básica, cujo protagonismo pertence oficialmente aos estados e municípios²⁰. Nesse sentido, fica a definição das políticas a cargo da União, cabendo a execução, em geral após a respectiva adesão²¹, diretamente aos estados, aos municípios ou até

¹⁶ “Mera transferência de atribuições somente no plano da administração” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 931).

¹⁷ Demo (2003) retoma a discussão do papel do Estado e do serviço público na equalização das oportunidades, mas ressalta a importância fundamental do controle da sociedade junto ao Estado (“de baixo para cima”), pois a qualidade desse ente não estaria propriamente nele, mas na sociedade organizada que o sustenta.

¹⁸ Cambi (1999) demonstra que, ainda durante o século XVIII, os sistemas educacionais surgiram com forte caráter orgânico e de administração unitária pelo poder público (influência da sociedade burguesa, do iluminismo e dos movimentos de laicização da época) e sob o princípio da educação nacional útil à sociedade e ao Estado, já com marcas de universalidade, fazendo nascer a ideia de direito à instrução, vinculada à vida social e produtiva. O Brasil, no entanto, tem encontrado dificuldades quanto à instituição de seu sistema nacional de educação, seja pelo que Saviani (2008) chama de obstáculos econômicos, políticos, filosóficos-ideológicos e legais, seja pelo que Cury (2008) chama de questões histórico-sociais ou jurídico-políticas.

¹⁹ No governo de Itamar Franco, o Plano Real deu início a reformas econômicas para estabilização, principalmente da inflação. O então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, elegeu-se Presidente da República para os dois mandatos seguintes e deu prosseguimento às reformas, em especial a Reforma de Estado que caracterizou os anos 1990, com a diminuição do aparato estatal. Os dois mandatos seguintes, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva também se caracterizaram pela estabilidade econômica (apesar da crise financeira mundial originada nos Estados Unidos, devido à chamada “bolha imobiliária”), mas vinculando a noção de desenvolvimento com inclusão social. A reorganização do Estado para o enfoque social foi o grande diferencial em relação aos governos anteriores.

²⁰ “Art. 211. [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.” (BRASIL, 1988).

²¹ Via de regra, a adesão se dá por meio de assinatura de algum tipo de termo de cooperação.

mesmo às escolas²². Esse crescente protagonismo da União tem sido, contudo, alvo de muitas críticas, pois a coordenação de ações por parte da União não substitui o regime de colaboração no qual deveria se pautar o pacto federativo no campo educacional, interferindo diretamente na gestão das políticas públicas e dos próprios sistemas de ensino, tanto estaduais quanto municipais. Nesse sentido, Araújo (2010b) afirma:

Todo esse “arsenal” normativo, apesar de visar soluções mais equânimes na distribuição de recursos e nas atribuições dos entes federados para a garantia do acesso, permanência e qualidade na etapa obrigatória de escolarização, não passou de “minipactos” para a educação, no esforço de tentar reduzir as desigualdades entre os sistemas de ensino, incidindo nas unidades subnacionais.

Chamamos de “minipactos” porque, de fato, não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação, reforçada pela Constituição Federal de 1988 (ARAÚJO, 2010b, p. 239).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)²³, e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)²⁴, na área do financiamento, além do PDE, na área do planejamento, talvez representem esboços possíveis de respostas de avanços nesse âmbito, dadas as limitações jurídicas impostas pela ausência de regulamentação da cooperação federativa, constitucionalmente definida.

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual constituído por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica com base na matrícula de alunos, com previsão de complementação de 10% da União às unidades da Federação que não alcancem o valor anual por aluno. No PDE, ações integradas são planejadas no âmbito territorial por meio do PAR, elaborado preferencialmente em conjunto pela União, pelo estado e por seus respectivos municípios, após diagnóstico referente à gestão, formação de professores, apoio pedagógico e infraestrutura.

²² A exemplo do PDE Escola, no âmbito das escolas, e do Plano de Ações Articuladas (PAR), no âmbito dos estados e municípios.

²³ Instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro 1996, e Decreto n.º 2.264, de junho de 1997.

²⁴ Criado pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, e Decreto n.º 6.253, de 13 de novembro de 2007, em substituição ao Fundef.

Diante de um contexto de desigualdades acentuadas na oferta de serviços educacionais que têm evidenciado a desarticulação e competitividade do Estado em todas as suas esferas de atuação e diante das discussões em torno da ausência de regulamentação do regime de colaboração – caracterizado por excessivas decisões centralizadas com execução descentralizada –, cada vez mais tem ganhado corpo a discussão em torno da construção do SNE, um conceito que só recentemente foi incorporado à Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional, nº 59, de 11 de novembro de 2009. O tema também foi mote para a discussão na Conae de 2010: “o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados” (BRASIL, 2010, p. 15). A razão de ser do SNE está intimamente ligada à superação das desigualdades de condições de oferta e qualidade e à melhoria da gestão de políticas públicas, articulando todas as ações, integrando os sistemas de ensino federal, estadual e municipal além de instituições privadas que ofertem serviços educacionais, focando no aluno e efetivando o direito social da educação para todos.

Os desafios para a construção de SNE são muitos e de naturezas diversas. As dificuldades históricas e políticas perpassam pela revisão de competências e responsabilidades entre entes autônomos, considerando-se que muitas vezes autonomia se associa a isolamento ou se confunde com soberania, o que torna inevitáveis as desarticulações e descontinuidades que têm caracterizado as políticas públicas no Brasil. Nesse esforço de articulação e planejamento, vale destacar a importância das metas decenais dispostas no PNE, em tramitação no Congresso Nacional, em torno das quais devem concentrar-se os esforços de ação, levando em conta a qualidade constitucionalmente instituída que o PNE assume como articulador do SNE²⁵; bem como a importância do financiamento pautado na dimensão do custo mínimo por aluno²⁶, na superação das dificuldades e restrições locais e no regime de colaboração, o que reforça a necessidade de uma profunda reforma tributária.

²⁵ Constituição Federal de 1988: “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]” (BRASIL, 1988).

²⁶ De acordo com a Lei nº 9.394/1996: “Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. [...] Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.” (BRASIL, 1996). Em voga estão as terminologias “custo aluno qualidade” e “custo aluno qualidade inicial” presentes no Parecer CNE/CEB nº 08/2010, ainda não homologado pelo Ministério da Educação, e utilizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Carreira; Pinto. 2007).

Como primeiro passo rumo à superação dessa realidade, faz-se necessário assegurar a elaboração e aprovação de uma reforma tributária transparente, no prazo máximo de três anos, pautada pela justiça social e o equilíbrio regional e preocupada, primordialmente, em garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda. Essa reforma deve ser capaz de vincular de forma adequada todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) ao investimento educacional, de tal modo que as políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação (BRASIL, 2010, p. 103)²⁷.

Cético, Oliveira (2012) relaciona a reforma tributária com outros aspectos relevantes que a tornam de difícil alcance e apresenta uma possibilidade:

A alternativa de realização de uma reforma tributária, que seria a solução mais efetiva e simples no plano formal, é extremamente complexa no plano político; tanto é que nenhuma reforma tributária substantiva prosperou nos últimos anos no Brasil, apesar de quase unanimemente aceita como necessária. Isso porque as dificuldades políticas são de grande monta; além disso, os beneficiários da atual organização do sistema tributário nacional têm plenas condições de barrar a tramitação de qualquer medida que busque alterar tal estado de coisas no Congresso Nacional. Assim, a alternativa possível é utilizar o dispositivo previsto na legislação, que é a colaboração da União com os entes federados, exercendo sua função supletiva e redistributiva (OLIVEIRA, 2012, p. 41).

Também nessa linha de raciocínio, Araújo compila opiniões que convergem para a ideia de que a redução das desigualdades entre os entes federativos será possível somente por meio da ação mais incisiva da União no financiamento das políticas públicas. Fortalecido seu papel coordenador, este redundará, contudo, em diminuição da autonomia dos demais entes no desenho de tais políticas (ARAÚJO, 2012), tornando os processos decisórios menos participativos e favorecendo políticas mais homogêneas que, em geral, ignoram diversidades locais de cunho mais específico.

²⁷ Sena alerta para a necessidade de esclarecimento quanto aos conceitos relacionados às questões tributárias que “frequentemente são misturados e confundidos, seja em discursos políticos, em manifestações técnicas imprecisas ou em matérias jornalísticas” (SENA, 2011, p. 69). Há de se considerar que, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 destina à educação a vinculação da receita de impostos à manutenção do desenvolvimento da educação e a contribuição social do salário educação (não abrangendo as demais contribuições sociais e as taxas): “[...] a esfera da União veio constantemente adotando a prática de criar contribuições sociais, não compartilhadas com os entes subnacionais e que não integravam a base de cálculo para os recursos da educação” (SENA, 2011, p. 72). A discussão deve, portanto, pautar a mudança quanto à estrutura tributária como um todo no país. Rezende também defende a necessidade de uma reforma fiscal abrangente, tocando na discussão sobre a própria organização federativa do país: “[...] sem tal reforma, que trate simultaneamente do sistema tributário, da coesão federativa, da reconstrução do planejamento e do orçamento, das garantias sociais e do equilíbrio regional, torna-se impossível para o Estado brasileiro alcançar o objetivo de garantir a isonomia de oportunidades de ascensão social a todos os cidadãos do país” (REZENDE, 2012, p. 09).

Considerando a organização federativa do Brasil, a previsão de leis complementares que regulem as normas de cooperação e a relação dialética todo-parte-todo em que os problemas enfrentados no espaço escolar refletem as dificuldades e os entraves no nível das instâncias de formulação de políticas públicas, verifica-se a necessidade de sistematização e análise do contexto atual para criar condições de construção pactuada de um SNE, apontada pela Conae, em 2010, como condição para vencer os entraves que frustram os esforços rumo ao acesso, qualidade, eficiência e equidade na oferta dos serviços de educação:

De acordo com o artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as modificações dadas pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, União, estados, Distrito Federal e municípios possuem competências comuns. Segundo o parágrafo único desse artigo, as “leis complementares fixarão normas para a *cooperação* entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Tal dispositivo ainda não foi regulamentado, para assegurar o regime de colaboração entre os entes federados. E essa regulamentação é fundamental para as políticas públicas, particularmente para garantir a oferta de educação escolar com qualidade (BRASIL, 2010, p. 21).

Esse sistema deverá ser capaz de efetivar a qualidade social da educação como um direito inalienável de todos, contribuindo inclusive para a redução das desigualdades e respeitando e relevando a riqueza e a diversidade do Brasil, num contexto em que a autonomia federativa esteja a serviço da garantia dos direitos sociais a todos.

A discussão sobre o SNE, no entanto, não é recente. Ela é fruto das reflexões levantadas já pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932; da construção histórica em torno das ações de elaboração dos Planos Nacionais de Educação de 1937 e de 1962 e das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961 e a Lei nº 5.692/1971), dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), e Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), ambos na década de 1970, e da própria promulgação da Constituição Federal em 1988, que, influenciada pela participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, deu relevo à educação como direito social inalienável e de todos. Mais recentemente, não é possível desconsiderar como, parte dessa base histórica, as discussões em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) – que em seu projeto original trazia o termo Sistema Nacional de Educação, retirado durante a tramitação no Congresso Nacional –, a elaboração do PNE 2001-

2010 (Lei nº 10.172/2001²⁸) e a realização das conferências de educação. A Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), de 2008, teve como tema “A construção do Sistema Nacional Articulado de Educação” e a Conae de 2010 abordou o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Entre essas conferências, a Emenda Constitucional nº 59/2009, alterou a redação do art. 214, inserindo o termo “sistema nacional de educação” e conferindo ao plano nacional de educação o papel de articular do sistema. Assim, a partir das reflexões feitas na Conae, elaborou-se a proposta, em tramitação no Congresso Nacional, do PNE para o próximo decênio, bem como a instituição, ainda em 2010, do Fórum Nacional de Educação²⁹ como instrumento de mobilização social e da criação, em 2011, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação³⁰, cuja responsabilidade mor reside na própria construção do SNE.

O esforço tem sido no sentido de conceber e criar condições para a construção do SNE, a partir da lógica dos processos de gestão de políticas públicas e da legitimação por meio de mecanismos legais de regulamentação, uma vez que pressupõe uma construção árdua, embates políticos, esforços mútuos, pactuação e financiamento.

Os delegados da Conae 2010 votaram pela regulamentação do art. 23 da Constituição Federal de 1988, por meio de lei complementar. Contudo, revisitando texto de Anísio Teixeira (1962) sobre a dicotomia “valores proclamados e valores reais”, tem-se a seguinte observação que remete à tradição jurisdicionista brasileira:

A lei e o governo não consistiam em esforços da sociedade para disciplinar uma realidade concreta e que lentamente se iria modificar. A lei era algo de mágico, capaz de subitamente mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma de nossas leis representava um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica. Chegamos, neste ponto, a extremos inacreditáveis. Leis perfeitas, formulações e definições ideais das instituições, e, como ponto entre realidade, por vezes, mesquinha e abjeta, e essas definições ideais da lei, os atos declaratórios, revestidos de poder mágico de transfundir aquela realidade concreta em uma realidade oficial similar à prevista na lei (TEIXEIRA, 1962).

O desafio que se impõe, portanto, é compreender os mecanismos e possibilidades que promovem a cooperação entre os entes federados, para além da simples indicação legal, uma vez que esta pode não se configurar como único e suficiente instrumento para a efetivação do pacto federativo na área da educação. Nesse sentido, parece interessante aproveitar o

²⁸ O PNE 2001-2010, de difícil tramitação até sua aprovação, contemplou majoritariamente o texto encaminhado pelo Poder Executivo da época, apesar de a “Proposta da Sociedade Brasileira” ter sido a primeira a ser encaminhada ao Congresso Nacional (CURY, 2011).

²⁹ Portaria nº 1.407, de 14/12/2010.

³⁰ Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, revogado pelo Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012.

arcabouço de experiências em curso, tanto na área educacional, como em outras áreas de políticas públicas nacionais.

A partir da premissa de que a construção do SNE se faz necessária para a efetivação do direito à educação e de que a cooperação entre os entes federativos e o regime de colaboração são parte integrante desse sistema, o presente estudo se faz necessário por se configurar como um esforço de compreensão e de contribuição rumo à construção do SNE e por considerar que a sistematização das informações poderá auxiliar na intervenção na realidade atual. Entende-se que é necessário avançar nas discussões e efetiva pactuação do SNE e seus elementos constitutivos, na perspectiva de aprimoramento do próprio processo de configuração de políticas públicas no campo da educação, ampliando sua concepção participativa de modo a abarcar aspectos democráticos capazes de superar as dificuldades históricas, em especial as relacionadas à tradição patrimonialista e aos conflitos interfederativos que têm caracterizado o Estado brasileiro, a fim de que a educação como direito social e inalienável se efetive a todos.

Com a comparação entre as experiências do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, pretendeu-se estabelecer e inter-relacionar as categorias que indicassem os elementos ou mecanismos capazes de implicar a cooperação entre os entes federativos na constituição do SNE, objetivo desta dissertação.

1.1 Imersão no objeto: a organização federativa no Brasil e sua relação com a educação

Compreender as relações entre Sistema Nacional de Educação (SNE), regime de colaboração e pacto federativo é um desafio que parte de relações dispostas pela Constituição Federal de 1988 em diferentes artigos:

- Em seu art. 23, ao tratar das competências comuns entre os entes federativos³¹, dentre elas “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, inciso V), a Constituição Federal de 1988 indica em seu parágrafo único que:

³¹ Título III (Da Organização do Estado), Capítulo II (Da União).

Leis complementares fixarão normas para a **cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988, grifo nosso).

- Em seu art. 211, inserido em seção referente especificamente à Educação³², o texto constitucional dispõe que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** os seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, grifo nosso).
- Em seu art. 214, que também compõe a seção referente à Educação, o texto acrescenta:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o **sistema nacional de educação** em **regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

O entendimento, nesse sentido, é de que “regime de colaboração” se refere a um princípio que deve reger as relações entre sistemas de ensino das diferentes esferas federativas que, por meio de ações integradas, deverão compor o SNE articulado por um plano nacional de educação (PNE). Por outro lado, compreendendo a educação como uma obrigação mais ampla de Estado, o texto constitucional a dispõe como competência comum entre os entes federativos em seu Título III, intitulado Da Organização do Estado, o que implica envolver a própria constituição deste e as relações do pacto federativo.

No objetivo de compreender como a temática vem sendo estudada no campo da educação, decidiu-se pelo levantamento de literatura especializada com base nos seguintes eixos estruturantes: (i) pacto federativo/cooperação federativa, (ii) regime de colaboração e (iii) sistema nacional de educação, que foram utilizados como palavras-chave para a revisão bibliográfica necessária à compreensão das relações existentes entre esses eixos, à relevância da pesquisa proposta, bem como aos devidos delineamentos. Sobre a importância desta fase na presente pesquisa, Moroz & Gianfaldoni (2006) afirmam:

³² Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, Da Cultura e Do Desporto), Seção I (Da Educação), arts. 205 a 214.

É importante salientar que a consulta à literatura vai permitir fornecer o *quadro de referência* para o trabalho que se pretende realizar. Neste quadro de referência consta um **panorama** do que vem sendo feito em relação à temática que se quer estudar, panorama este que pode apresentar dois níveis de reflexão: o **teórico**, relacionado com a abordagem, o sistema, os conceitos, etc., e o **empírico**, relacionado com os trabalhos de pesquisa que apresentam pontos de contato com o estudo que se pretende realizar (MOROZ; GIANFALDONI, 2006, p. 29, grifos nossos).

A consulta bibliográfica foi realizada no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)³³ do Instituto Brasileiro de Informações em Ciências e Tecnologia (Ibict), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Tal escolha deu-se pelo fato de que esse banco de dados integra os principais sistemas de informações de teses e dissertações das instituições de ensino e pesquisa brasileiras.

Tabela 4 – Demonstrativo de teses e dissertações do banco de dados BDTD conforme palavra-chave

Palavra-chave	Pacto Federativo / Cooperação Federativa		Regime de Colaboração		Sistema Nacional de Educação	
	Teses	Dissertações	Teses	Dissertações	Teses	Dissertações
Trabalho						
Total	0	10	3	1	0	0

Fonte: BDTD-Ibict.

Quadro 1 – Demonstrativo de teses e dissertações do banco de dados BDTD por ano e autor

Nº	Palavra-chave	Autor	Ano	IES	Título	Nível	Área
1	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Karini da Silva Viegas	2003	FJP	Relações intergovernamentais na política educacional: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais	Mestrado	Administração
2	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Ana Cristina Fonseca Tomaz	2006	USP	A política nacional de recursos hídricos (PNRH) e o federalismo no Brasil	Mestrado	Geografia humana

³³ Disponível em <http://bdtb.ibict.br>.

3	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Fabiana Azevedo da Cunha	2006	PUC-RS	Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio	Mestrado	Direito
4	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Miranda Ramalho Cagnone	2008	Mackenzie	O artigo 23 da constituição de 1988 e a estruturação do federalismo cooperativo no Brasil	Mestrado	Direito
5	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Alexandre Jorge Oliveira Triandopolis	2009	UFC	O impacto da descentralização das atividades da Aneel sobre a qualidade da energia elétrica residencial no Brasil	Mestrado	Economia
6	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Kelsiane de Medeiros Lima	2010	UFRN	Federalismo e desenvolvimento: cooperação entre os entes federados limites, direitos e deveres	Mestrado	Direito
7	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Ricardo Victalino de Oliveira	2010	USP	A configuração assimétrica do federalismo brasileiro	Mestrado	Direito
8	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Luciano Ferreira Dornelas	2011	PUC-GO	Cooperação jurídica internacional nos protocolos internacionais de combate ao tráfico de pessoa	Mestrado	Direito
9	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Rodrigo Chaloub Dieguez	2011	PUC-RJ	Autonomia, <i>accountability</i> e coesão interna: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais	Mestrado	Sociologia
10	Pacto Federativo / Cooperação Federativa	Jeferson Ferreira Barbosa	2012	PUC-RS	Cooperação federativa e responsabilidade solidária no direito à saúde	Mestrado	Direito
11	Regime de Colaboração	Nalú Farenzena	2001	UFRGS	Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996	Doutorado	Educação

12	Regime de colaboração	Gesuína de Fátima Elias Leclerc	2007	UFPB	O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos: mediações no percurso institucional da atuação do Prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo	Doutorado	Educação
13	Regime de Colaboração	Daniele Farias Freire Raic	2009	UFBA	Sistemas de ensino e regime de colaboração: o dito e o por dizer – um estudo de caso no município de Jequié-BA	Mestrado	Educação
14	Regime de Colaboração	Paulo de Sena Martins	2009	UnB	O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados	Doutorado	Educação

Fonte: BDTD-Ibict.

A maioria dos trabalhos encontrados a respeito de “pacto federativo/cooperação federativa” situa-se na área do direito, abarcando temas referentes a direito tributário, fiscal, consórcios públicos, direito à saúde e teoria de Estado. Também foram encontradas dissertações na área da geografia humana, da sociologia e da economia, além de uma tese na área do serviço social. Apenas uma dissertação de mestrado, apesar de vincular-se à área da administração, possui temática vinculada à educação. Os trabalhos encontrados a partir do termo “regime de colaboração”, foram três teses e uma dissertação, todas na área da educação. Não houve resultado para a busca por “sistema nacional de educação”.

Dentre os trabalhos referentes a pacto federativo, destaca-se a dissertação de Cunha (2006), na área do direito, que analisa as origens do Estado federal brasileiro com foco no federalismo fiscal, sob a abordagem da teoria econômica. Apresenta-se a origem da federação brasileira inspirada no modelo norte americano de disposição de partes inerentes ao todo, cujo princípio cardeal é que governo central e governos regionais tenham sua autonomia e que não invadam as esferas de ação uns dos outros (CUNHA, 2006). Essa descentralização de poder traz em si a ideia de democracia, de aproximação da instância local ao campo de decisão. No Brasil, no entanto, segundo a autora, o federalismo foi a forma encontrada para atender o *status quo* das oligarquias regionais adquirido desde o Império, a fim de privilegiar os

interesses locais. Esse processo, contudo, não se deu de forma harmônica, uma vez que o movimento pendular entre centralização e descentralização, com o poder ora focalizado no governo central, ora pulverizado entre os governos locais, está presente em toda a história do federalismo no país.

Diante disso, a Constituição Federal de 1988 incorporou mecanismos de cooperação para a manutenção da equidade por meio de transferências de receita intergovernamentais com o intuito de promover a distribuição de riquezas, por exemplo, por meio de fundos de participação (CUNHA, 2006). O sentido último da cooperação seria a manutenção do bem estar social nacional. Na prática, a histórica competição intergovernamental tanto vertical (entre entes de diferentes esferas) quanto horizontal (entre entes da mesma esfera) ainda se estabelece de forma vigorosa e danosa. A esse respeito, a autora relaciona esse fato à falta de regulação institucional, destacando que as formas de colaboração vigentes não têm dado conta de superar esses problemas.

Assim, a competição fiscal danosa num Estado federal é fenômeno que se relaciona com a falta de uma regulação institucional, de sorte que qualquer alteração no federalismo brasileiro não poderá prescindir de conferir mais solidez às instituições sobre os quais ele se assenta e, especialmente, que coordenam as relações intergovernamentais [...] importar mecanismos de coordenação, formas de colaboração e de atribuição de competências tributárias não resolverá o problema do federalismo fiscal brasileiro (CUNHA, 2006, p. 147).

A autora, no entanto, parece chegar a uma conclusão que tampouco condiz com a complexidade da questão, pois estabelece como “grande desafio da descentralização fiscal [...] exatamente sua coordenação e sua supervisão” (CUNHA, 2006, p. 147), mas conclui pela importância do Poder Judiciário, em especial o Superior Tribunal Federal, na garantia dos traços federativos definidos na Constituição, subordinando as relações entre os entes federativos a relações entre os Poderes do Estado.

A esse respeito, a dissertação, também na área do direito, de Oliveira (2010) parece avançar. O autor afirma que a assimetria é elemento constituinte do Estado federal, cujos limites se estabelecem por meio dos princípios da igualdade, da unidade da Federação e da solidariedade. Após reconhecer, assim como Cunha (2006), que a Federação brasileira foi “esculpida pelas elites regionais” (OLIVEIRA, 2010, p. 133) por meio do coronelismo, recupera, no próprio texto constitucional, o art. 23 da Constituição Federal, que trata das competências comuns entre os entes federativos, caracterizando-o como um dispositivo contra os “indesejados reflexos das diferenças regionais”, mediante “técnicas jurídicas de

compatibilização das diferenças” em prol da “imprescindível homogeneidade do todo e a pluralidade otimizada” (OLIVEIRA, 2010, p. 189). O autor destaca a importância das leis complementares para a regulamentação de normas de cooperação entre os entes federativos, cujo foco é o equilíbrio do desenvolvimento e bem estar nacional. Para ele, contudo, não há impedimentos para cooperações locais e exemplifica com a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, administrativas e de desenvolvimento.

Em sua dissertação na área do direito, Cagnone (2008) também segue linha semelhante ao afirmar que o referido art. 23 deve ser exercido ainda que não haja leis complementares que o regulamentem, o que não significa que sejam desnecessárias, diante do desequilíbrio que se encontra entre a repartição de atribuições e recursos e considerando que cooperação implica em decisão conjunta, mesmo que a execução seja em separado. Diferentemente de Oliveira, Cagnone aponta como possibilidades os consórcios públicos e os fundos de participação.

Na única dissertação que desenvolve a temática no campo da educação, Viegas (2003) faz um estudo sobre a municipalização do ensino fundamental no estado de Minas Gerais, que, apesar de ter ocorrido no contexto da redemocratização e da reformulação do pacto federativo, a tônica no viés da descentralização conviveu com as restrições econômicas, a permanência das assimetrias regionais e a fragilidade do contrato federativo, o que consolidou as relações predatórias já existentes. A autora concluiu pela ausência de mecanismos de cooperação e coordenação entre o estado e seus municípios no processo de indução da municipalização em que se destacam problemas quanto à falta de regras, legislação e mecanismos para a pactuação intergovernamental. A descentralização do ensino embasou-se em legislação em nível nacional (Constituição Federal de 1988, Lei nº 9.394/1996³⁴, Emenda Constitucional nº 14/1996 e Lei nº 9.424/1996³⁵), mas não houve legislação estadual suplementar para disciplinar tal processo, conduzido com base apenas em “convênios pontuais, sujeitos à discricionariedade do estado e, em geral, fruto de negociações assimétricas” (VIEGAS, 2003, p. 142).

A existência pura e simples de legislação não é suficiente para garantir a transformação da realidade nos exatos termos da previsão legal [...]. Assim, não basta a existência da previsão legal, pois a adequação de seu conteúdo e sua efetiva aplicabilidade influenciam, decisivamente, na sua repercussão no mundo fático. Mas a constituição de marcos legais traduz, pelo menos

³⁴ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira.

³⁵ Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

parcialmente, a intencionalidade dos governos e sua disposição formal em atender aos compromissos aí enunciados (VIEGAS, 2003, p. 143).

Embora a autora não estabeleça vínculo explícito com o contexto mais amplo de reforma de Estado, pode-se inferir, por meio de seu estudo, que a indução à municipalização do ensino pelo governo do estado de Minas Gerais acompanhada de sua omissão no apoio suplementar a esse movimento se afasta dos princípios da autonomia e do fortalecimento dos processos democráticos, relacionando-se, na prática, aos moldes da reforma gerencialista do Estado sob os ideais neoliberais da década de 1990, uma vez que o próprio país também estava envolvido nesse movimento³⁶.

Também se verifica nesse trabalho a relação entre pacto federativo e regime de colaboração, embora não se esclareça a distinção. Considerando que este é o único trabalho na área de educação encontrado para o eixo pacto federativo/cooperação federativa, vale um estudo mais aprofundado a respeito desse tema e suas vinculações com o regime de colaboração. A respeito deste, uma dissertação e três teses em educação demonstram que, nessa área, os estudos avançaram um pouco mais.

Ainda assim, é possível encontrar algumas incongruências, a exemplo da tese de Leclerc (2007), cujo objeto é o conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação de espaços públicos de direitos. No entanto, a autora não foca o conceito normativo do termo, mas a visão individual de Azevedo. Assim, a autora apresenta o conceito uma única vez e sem fazer referência de onde surgiu:

Concebemos o Regime de Colaboração como o mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências entre as esferas de governo, para mostrar que esse mecanismo se sustenta na **interlocação institucional** (LECLERC, 2007, p. 2, grifo da autora).

Parece haver indistinção entre regime de colaboração entre sistemas de ensino (disposto no art. 211 da Constituição Federal de 1988) e cooperação entre os entes federativos (disposto no art. 23, também da Constituição).

Outra contradição presente está em que a autora apresenta como desafios ao regime de colaboração a interlocução, a definição de políticas públicas e as relações conflituosas entre os entes federativos, mas afirma:

³⁶ “As questões da privatização não se limitam à redução da participação do Estado em suas funções clássicas, mas sim, na sua reconfiguração e fortalecimento em favor do capital e das elites dominantes dispostas a explorar comercialmente os serviços públicos” (SILVA, 2005, p. 258).

Defendemos a tese segundo a qual a atuação de pessoas para construir e ampliar os espaços de proposição e de gestão das políticas públicas é um fato institucional inovador da democracia no Brasil. Ainda que esses espaços sejam intersticiais, eles são recorrentes, portanto, envolvem protagonismos, propostas e práticas que estão em curso (LECLERC, 2007, p. 9, grifos da autora).

Nessa linha de pensamento, a autora trabalha a partir das mediações de Azevedo no percurso institucional da atuação na Universidade Federal da Paraíba e na gestão da educação municipal de João Pessoa entre 1996 e 2001. Essa abordagem parece conflitante com a própria proposta da tese, qual seja a de apresentar o conceito normativo do termo, e desconsidera as condições históricas que constituíram o coronelismo e o patrimonialismo e a fragilidade das relações entre os entes federativos destacada pelos trabalhos pesquisados até aqui³⁷. No fim, Leclerc (2007) considera a visão pessoal do sujeito da pesquisa e trata regime de colaboração em termos de participação social democrática (e, portanto, a defesa do protagonismo como um fato inovador), em detrimento das relações federativas que ela própria aponta como um dos desafios a que se propõe investigar. Ao contrário, a única experiência apontada que envolve a relação entre os entes federativos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi considerado estratégia para substituir a interlocução para o regime de colaboração³⁸.

Em contraposição, encontra-se Martins (2009) em cuja tese considera o Fundef e, posteriormente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), como mecanismo de redistribuição de recursos, condição *sine qua non* para a equidade (em termos de igualdade de oportunidades) e autonomia, tendo como pressuposto que não há autonomia quando faltam recursos. É nessa linha de entendimento que o autor trabalha com o conceito de descentralização “[...] como uma das dimensões do federalismo, voltada para o regime de colaboração” (MARTINS, 2009, p. 29), que deve extrapolar os limites da execução e incorporar a autonomia política, decisória e de planejamento.

Assim, o autor defende que o Fundef não impôs, mas induziu fortemente a municipalização do ensino tendo servido como fator de mediação dos conflitos federativos provenientes da transferência de encargos sem as respectivas receitas garantidas. Ao situar o Fundef no cenário de ajuste fiscal dos anos 1990, o histórico patrimonialista que configurou o

³⁷ Oliveira (2010), Cagnone (2008), Cunha (2006), Viegas (2003).

³⁸ Entende-se que a crítica em si à política de fundos formulada pela autora não considerou o problema mais relevante e que está por trás desse tipo de política: a relação entre os entes federativos.

federalismo brasileiro como competitivo e a omissão da União no cumprimento de sua função supletiva/redistributiva junto à educação básica³⁹, Martins (2009) critica o fato de a União ter liderado o processo de aprovação do Fundef sem ter cumprido a complementação necessária, não participando plenamente do regime de colaboração, o que contribuiu para que a descentralização se restringisse à dimensão técnica, incorporando valores neoliberais de competição e focalização (MARTINS, 2009).

Por fim, o autor chega à conclusão de que a política de fundos contribuiu para o pacto federativo e organização dos recursos, influenciando positivamente no equilíbrio federativo, principalmente por meio da comissão interfederativa que, na qualidade de instância de negociação federativa, concorre para o regime de colaboração e para a constituição do SNE:

A legislação do Fundeb manteve alguns dos componentes positivos, do Fundef, (*sic*) procurando aprimorá-los e inová-los em outros. Em primeiro lugar situa-se a extensão do mecanismo do fundo a toda a educação básica [...] o equacionamento razoável da questão da complementação da União [...]; o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial do magistério por lei (Lei nº 11.738/2008); a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado (o que, na minha opinião, valoriza o cumprimento da função própria e organiza o regime de colaboração); a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade [...], garantindo a pluralidade de situações e interesses dos entes [...] abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, requisito para a promoção do *regime de colaboração* (MARTINS, 2009, p. 251).

Em sua tese, Farenzena (2001) também trata do regime de colaboração tendo como foco a política de financiamento da educação, especificamente a de fundos. Ela também critica a reduzida participação da União, mas, ao contrário de Martins, vê contradição entre discurso acerca do regime de colaboração e a imposição da redistribuição financeira:

O Fundef foi referido com um “**fundo Robin Hood**”, quer dizer, o governo federal estava impondo uma redistribuição de recursos entre estados e municípios para minimizar o aporte de recursos federais (FARENZENA, 2001, p. 235, grifo da autora).

³⁹ O § 1º do art. 211 da Constituição Federal afirma: “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

Conclui que o foco da distribuição dos encargos e recursos financeiros foi a reforma da Administração Pública na lógica pragmática economicista, dada a contradição entre o ideário de redemocratização e o contexto da reforma de Estado dos anos 1990.

A dissertação de Raic (2009) dialoga com a de Viegas (2003) ao analisar o processo de municipalização do ensino, mas especificamente no município de Jequié, na Bahia, e para compreender o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Raic conclui não só pela fragilidade na concretização do regime de colaboração, mas inclusive pela gama de concepções existentes, indefinição conceitual que se configura como fator negativo “na busca da construção de um sistema nacional articulado de ensino, ético, social e politicamente comprometido com a garantia da educação como direito humano e de qualidade social” (RAIC, 2009, p. 139).

Ao tornar evidente a coexistência tanto da cooperação federativa, expressa no art. 23 da Constituição Federal de 1988, quanto o regime de colaboração, expresso no art. 211, a autora ressalta a necessidade de mais discussão, inclusive para a regulamentação de ambos. E, para avançar nas discussões sobre regime de colaboração, apresenta o conceito:

Etimologicamente, colaborar vem do latim *collaborare*; considerando o prefixo *co-*, associado ao seu sentido de conjunto, cabe analisar a palavra no seu sentido radical, ou seja, *-laborar*; que significa etimologicamente *laborare*, de *labore*, em seu termo, *labor*, o qual tem na sua raiz latina o significado de trabalho. Considerando, ainda, *labor* em sua variação *lavor*, tem-se que se trata do trabalho com a terra, no sentido de fazê-la própria ao plantio.

Ora, tendo em mente que colaborar é o mesmo que *trabalhar com*, parto do entendimento de que cabe aos sistemas de ensino trabalharem (*sic*) continuamente com vistas à garantia de uma educação de qualidade (RAIC, 2009, p. 93-94).

Ao analisar o processo de municipalização do ensino em Jequié, na Bahia, a autora concluiu que o regime de colaboração foi aquém do esperado, pois a criação dos sistemas de ensino deu-se sem que houvesse discussão a respeito e a colaboração se restringiu a assinatura de convênios, o que tornou esse processo vulnerável a barreiras no que tange a práticas patrimonialistas na incidência política (práticas eleitoreiras) de vereadores, principalmente na gestão pública, refletindo na descontinuidade das políticas públicas, que, por sua vez, acabam perdendo seu sentido de ação do Estado⁴⁰ (RAIC, 2009).

Para que o regime de colaboração tenha um escopo mais amplo, a autora aponta para a construção da articulação entre os sistemas por meio de planos, daí a importância de um PNE,

⁴⁰ Em oposição a “ação de governo”.

bem como de sua articulação com os planos municipais. Essa discussão se insere em reflexões mais amplas sobre a necessidade de um SNE no qual haja “respeito à autonomia dos sistemas, numa perspectiva marcada pelo caráter democrático” (RAIC, 2009, p. 97).

Apesar de o tema aparecer nas teses de Martins (2009) e Raic (2009), observa-se na Tabela 4 a ausência de trabalhos aprofundados sobre “sistema nacional de educação” em teses e dissertações. De qualquer modo, a discussão a respeito desse assunto tem assumido espaço na publicação de artigos e apresentação de trabalhos em eventos, conforme se verifica na Tabela 5 e no Quadro 2.

Tabela 5 – Demonstrativo de artigos e trabalhos encontrados na Scielo ou apresentados no GT 05 da Anped conforme palavra-chave

Palavra-chave	Pacto Federativo / Cooperação Federativa		Regime de Colaboração		Sistema Nacional de Educação	
	Scielo	GT 05	Scielo	GT 05	Scielo	GT 05
Banco de Dados	Scielo	GT 05	Scielo	GT 05	Scielo	GT 05
Total	4	2	8	5	8	1

Fontes: Scielo e Anped.

Quadro 2 – Demonstrativo de artigos da Scielo e trabalhos apresentados no GT 05 da Anped, por ano e autor

Nº	Palavra-chave	Autor	Ano	Periódico Evento	Título
1	Pacto Federativo/ Cooperação Federativa	Cury Carlos Roberto Jamil	2002	Educação & Sociedade	A Educação Básica no Brasil
2	Pacto Federativo/ Cooperação Federativa	Diva Chaves Sarmiento	2005	Educação & Sociedade	Criação dos sistemas municipais de ensino
3	Pacto Federativo/ Cooperação Federativa	José Marcelino de Rezende Pinto	2007	Educação & Sociedade	A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo
4	Pacto Federativo/ Cooperação Federativa	Lívia Maria Fraga Vieira	2012	Educação & Sociedade	A Educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010

5	Pacto Federativo/Cooperação Federativa	Luiz de Sousa Junior	2007	Anped GT 05	Fundeb: novo fundo, velhos problemas
6	Pacto Federativo/Cooperação Federativa	Rosana Maria Oliveira Gemaque	2005	Anped GT 05	Fundef – A redistribuição dos recursos financeiros entre os municípios paraenses e a participação da União
7	Regime de Colaboração	Andressa Aita Ivo; Álvaro Moreira Hypolito	2009	Anped GT 05	O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise no contexto escolar
8	Regime de Colaboração	Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto	2003	Revista Brasileira de Educação	A educação infantil no contexto das políticas públicas
9	Regime de Colaboração	Candido Alberto Gomes	2000	Cadernos de Pesquisa	Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para a maioria do ensino médio
10	Regime de Colaboração	Carlos Roberto Jamil Cury	2011	Cadernos de Pesquisa	Por um novo plano nacional de educação
11	Regime de Colaboração	Donaldo Bello de Souza; Lia Ciomar Macedo de Faria	2004	Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação	Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96
12	Regime de Colaboração	Donaldo Bello de Souza; Marise Nogueira Ramos; Neise Deluiz	2007	Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação	Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível?
13	Regime de Colaboração	Flávia Obino Corrêa Werle	2008	Anped GT 05	Sistema Municipal de Ensino: contexto do sistema de avaliação da educação básica
14	Regime de Colaboração	Gilda Cardoso de Araújo	2010	Educação & Sociedade	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
15	Regime de Colaboração	Gilda Cardoso de Araújo	2003	Anped GT 05	Federalismo e Direito à Educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades
16	Regime de Colaboração	Maria Clara Di Pierro	2010	Educação & Sociedade	A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas
17	Regime de Colaboração	Rosilene Lagares	2010	Anped GT 05	A Educação Municipal no Brasil a partir dos anos 1980: mudanças no campo das ideias, das práticas e da institucionalização

18	Regime de Colaboração	Rosilene Lagares	2009	Anped GT 05	Sistema Municipal de Educação: ideias quanto a elementos constitutivos para a sua institucionalização
19	Regime de Colaboração	Silke Weber	2008	Cadernos de Pesquisa	Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?
20	Sistema Nacional de Educação	Abicalil Carlos Augusto	2002	Educação & Sociedade	Sistema Nacional de Educação Básica: nó da avaliação?
21	Sistema Nacional de Educação	Alberto Damasceno; Emina Santos	2010	Anped GT 05	Controle Social na Educação Municipal: os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do novo Sistema Nacional de Educação na Amazônia
22	Sistema Nacional de Educação	Carlos Roberto Jamil Cury	2008	Educação & Sociedade	Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa
23	Sistema Nacional de Educação	Dalila Andrade Oliveira	2011	Educação & Sociedade	Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira
24	Sistema Nacional de Educação	Dermeval Saviani	2010	Educação & Sociedade	Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação
25	Sistema Nacional de Educação	Dermeval Saviani	2010	Revista Brasileira de Educação	Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação
26	Sistema Nacional de Educação	Gilda Cardoso de Araújo	2010	Educação & Sociedade	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
27	Sistema Nacional de Educação	Pedro Goergen	2010	Educação & Sociedade	Educação superior na perspectiva do sistema e do Plano Nacional de Educação
28	Sistema Nacional de Educação	Valeriano Mendes Ferreira Costa	2012	Educação & Sociedade	Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil

Fontes: Scielo e Anped.

A pesquisa foi realizada a partir da Scientific Electronic Library Online (Scielo), que congrega os principais periódicos da área da educação, e de trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) 05 – Educação e Política Educacional, da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), espaço de referência para a divulgação de trabalhos científicos de relevância nacional. É possível perceber maior equilíbrio entre as temáticas, com predominância da discussão sobre regime de colaboração.

Sobre pacto federativo na área da educação, Pinto (2007) mantém sua discussão relacionada a financiamento, na linha das discussões levantadas nas teses de Farenzena (2001) e Martins (2009). O autor afirma que o Fundef desencadeou mudanças quanto às responsabilidades, mas critica que poucas foram as influências na eficiência na gestão dos sistemas, menos ainda na qualidade da educação. A relação direta que Pinto estabelece entre Fundef e pacto federativo estabelece-se nas mudanças dos critérios de distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos, especificamente entre municípios de um mesmo estado, relevando os aspectos positivos e negativos do chamado “efeito Robin Hood” (PINTO, 2007), também destacado por Farenzena (2001)⁴¹.

Para Pinto (2007) também é problemática a existência de um fundo por Unidade da Federação, se para cada uma há distintas ofertas, conforme a esfera (municipal ou estadual), com padrões de funcionamento e qualidade diferentes, sem que haja o estabelecimento do regime de colaboração. Como saída, entende que uma escola única, pública, sob a gestão do conselho do fundo, seria capaz de se sobressair a esses problemas.

O autor não chega a desenvolver essa ideia, que parece bastante difícil de concretizar, haja vista a complexidade das relações interfederativas no Brasil. Além disso, ao questionar a sobreposição de atribuições entre o Conselho Federal do Fundeb e a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, desconsidera a função de controle social do primeiro e a qualidade de espaço de pactuação interfederativa do segundo, o que significa que são instâncias cujos escopos de atuação não se confundem.

Outro viés do pacto federativo presente nos artigos encontrados na revisão bibliográfica destaca sua importância na criação de sistemas e na política educacional como um todo⁴².

Nesse sentido, Cury (2002) salienta que a omissão em se explicitar e regulamentar um sentido ao pacto por cooperação recíproca entre os entes federativos realça a concepção de centralização da elaboração política a partir de um governo central fortalecido com consequente descentralização da execução aos entes subnacionais, o que, não acompanhado das devidas ações de sustentabilidade, implica em risco de deslocamento do público ao privado, aumentando ainda mais a competição e a lógica pragmática economicista. O autor também destaca que:

⁴¹ Em sua tese, Farenzena (2001) estabelece mais claramente os efeitos negativos do Fundef às condições vividas nos anos 1990, cujo contexto era a Reforma de Estado e a lógica pragmática.

⁴² Cury (2002), Sarmiento (2005) e Vieira (2012).

Muitas das políticas públicas de educação básica dependem do reordenamento do pacto federativo, apesar da vinculação orçamentária e constitucional da educação e sua gratuidade. Aqui, o palco de pressão é o Congresso Nacional, sabendo-se que esta definição do regime de cooperação conduz a questões candentes como o papel da União, reforma tributária, política de criação de municípios e até mesmo revisão de atribuições e competências (CURY, 2002, p. 198).

Essa preocupação também aparece em outro texto do autor (CURY, 2011), que resgata e busca entender o fracasso dos planos de educação brasileiros e traz como desafios para êxito do novo PNE, ainda em tramitação no Congresso Nacional⁴³, o já citado “papel da União no sistema federativo brasileiro, com especial atenção para a denominada função supletiva, o regime de colaboração e os recursos financeiros” (CURY, 2011, p. 790).

Os artigos que tratam de regime de colaboração avançam nas discussões a respeito de sua fragilidade e inconsistência conceitual e relevância para a implementação das políticas educacionais⁴⁴. Assim, no bojo da elaboração do novo PNE, Araújo (2010a) analisa as relações entre a competência dos municípios na constituição de sistemas próprios de ensino em regime de colaboração e as propostas de construção do SNE presentes nos documentos de referência da Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010.

A autora sublinha as complicações estruturais do país no que tange à heterogeneidade e dependência de estados e municípios quanto a repasses financeiros dos fundos de participação e no que tange à ausência de clareza e regulamentação do regime de colaboração e sua relação ao princípio da subsidiariedade⁴⁵. A autora sintetiza:

Nesse cenário observamos que, após 21 anos da promulgação da Constituição Federal, tivemos “minipactos” no sentido de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da Federação erigida. Na área de educação, podemos citar as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais que tentaram, a um só tempo, resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e regulamentar, ainda que de forma precária, o regime de colaboração. Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área da educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas. Todavia, esses “minipactos” não incidem sobre a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional que é a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), cujas bases são duas medidas

⁴³ Projeto de Lei nº 8.035/2010.

⁴⁴ Barreto (2003), Donaldo & Faria (2004), Araújo (2010a) e Cury (2011).

⁴⁵ Princípio em que as políticas devem ser diretamente conduzidas pela instituição mais próxima do cidadão. A crítica de Araújo (2010a) não se refere ao princípio em si, mas à fragilidade desse princípio no contexto brasileiro de desigualdade e dependência financeira dos entes federativos, em especial dos municípios.

vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político (ARAÚJO, 2010a, p. 754).

Por fim, a autora demonstra preocupação com a “pouca densidade teórica, política e jurídica sobre o regime de colaboração” (ARAÚJO, 2010a, p. 763), que serve apenas para complicar o “já suficientemente complexo arranjo federativo brasileiro” (p. 749).

As discussões sobre “sistema nacional de educação”, tema ausente na pesquisa em teses e dissertações (Tabela 4), nos artigos encontrados giram principalmente em torno de sua relevância para a garantia de uma educação de qualidade e da explicação de possíveis causas para sua inexistência, como o que Cury (2008), por exemplo, chama de obstáculos histórico-sociais e jurídico-políticos. Mas se a maioria dos textos sobre o tema destaca as dificuldades e os motivos da não existência de um SNE, vale a observação de Abicalil (2010):

Se um pressuposto inicial deste tema é o da ausência, por um lado, é o da experiência histórica, por outro. Daí o desafio. O imperativo da construção se coloca sobre uma complexa realidade de relações no interior de cada um dos termos e entre eles: educação/Estado/sociedade. Qualquer abordagem, portanto, não será completa, nem definitiva. Não pode, entretanto, deixar de lançar sondas sobre o solo, perscrutar fundamentos, desenhar o projeto, selecionar materiais, colocar mão à obra (ABICALIL, 2010, p. 9).

Conclui-se, portanto, a partir da relação entre o disposto na Constituição Federal de 1988 sobre educação e o encontrado por meio da revisão de literatura, que há relação entre pacto federativo/cooperação federativa, regime de colaboração e sistema nacional de educação, embora os limites e distinções não estejam ainda claros. Exemplo disso são as dissertações de Viegas (2003) e Raic (2009), ambas sobre o processo de municipalização do ensino, no caso da primeira – no estado de Minas Gerais – no âmbito do pacto federativo/cooperação federativa; enquanto na segunda – no município de Jequié/BA – no âmbito do regime de colaboração. Isso não quer dizer que as autoras estejam tratando de forma contraditória a mesma experiência. Trata-se de perspectivas diferentes, uma vez que, ao reforçar a educação no pacto federativo/cooperação federativa, realça-se sua importância nas relações interfederativas e na própria organização do Estado brasileiro. De qualquer forma, isso não deixa de representar a indefinição conceitual que prejudica o debate em relação às políticas públicas educacionais.

1.2 O percurso metodológico

A partir do exposto, esta dissertação orientou-se pelo seguinte problema de pesquisa:

- Quais mecanismos são capazes de promover a cooperação dos entes federativos na construção do Sistema Nacional de Educação (SNE)?

Essa questão suscitou as seguintes questões intermediárias, que seguiram a lógica do mais amplo em termos de territorialidade de nível nacional à estadual:

- Quais elementos de pacto federativo se encontram na constituição do Sistema Único de Saúde (SUS)?
- Quais elementos de pacto federativo se encontram na constituição da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso?
- Quais elementos de pacto federativo encontrados nas duas experiências podem servir à construção do SNE?

Pretendeu-se responder à questão norteadora do estudo com os seguintes objetivos:

Objetivo Geral:

- Analisar e compreender os mecanismos capazes de possibilitar uma cooperação federativa que contribua para a construção do SNE.

Objetivos Específicos:

- Analisar a lógica de constituição do SUS, a fim de compreender seus arranjos e pactuações federativos, bem como o papel e a efetividade do pacto federativo no modelo de gestão de política pública social em âmbito nacional, que, a exemplo da educação, consta no rol de competências comuns do art. 23 da Constituição Federal.
- Analisar a lógica de constituição da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, a fim de compreender os arranjos e pactuações presentes, em nível estadual, bem como o papel e a

efetividade do pacto federativo no modelo de regime de colaboração entre Estados e Municípios.

- Analisar as formas de cooperação encontradas nas experiências abordadas, a fim de compreender a necessidade do pacto federativo como constituinte de um SNE.
- Apontar os elementos de cooperação que contribuam para a construção do SNE.

A escolha das experiências elencadas se deu não apenas por sua relevância no âmbito da gestão de políticas públicas de competências comuns elencadas no art. 23 da Constituição Federal de 1988 (saúde, inciso II; educação, inciso V). Para a escolha do SUS, também se considerou o fato de a saúde, assim como a educação, ser um direito social e, por isso, também constar no Título VIII da referida Constituição, intitulado Da Ordem Social, e ser reconhecido como experiência exitosa de organização de políticas públicas (FRUTUOSO, 2010). Assim, é interessante para o estudo entender como outras áreas de políticas sociais se organizam, em termos de relações interfederativas, para a garantia de direitos.

No caso da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, além de estar no âmbito da educação, e, portanto, abarcar o conceito de regime de colaboração entre os sistemas de ensino, é a única experiência deste tipo no Brasil, visto que nos demais entes federativos, os municípios resolveram pelas duas outras possibilidades dispostas pela Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) – ou constituir seus próprios sistemas (art. 11, inciso I) ou integrar o sistema estadual em cujo território se encontra (art. 11, parágrafo único). Assim, considerou-se o caso do Mato Grosso, em termos de organização educacional, como o que mais se aproxima do que se propõe para o SNE, uma vez que exige cooperação entre o estado e seus municípios para a efetivação das políticas educacionais.

Com a análise dessas duas experiências, esperou-se atingir o objetivo geral e elencar elementos de cooperação federativa capazes de contribuir na constituição do SNE.

Considerando a falta de maior consistência e distinção sobre o que sejam cooperação federativa e regime de colaboração, se coincidem e quais seriam os elementos desses conceitos para a constituição de um sistema (verificado na revisão bibliográfica), sentiu-se a necessidade de fazer um levantamento, explorar e descrever, a partir dos dados coletados, tais elementos, a fim de avançar não apenas no desenvolvimento da teoria, como de aproximá-la com uma possível factibilidade. Creswell (2010), ao definir a pesquisa qualitativa, afirma:

[...] é um meio de **explorar** e de entender o significado que os indivíduos ou grupo atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve questões e procedimentos emergentes; coletar dados do ambiente dos participantes; analisar os dados indutivamente, indo dos temas particulares para os gerais; e fazer interpretações do significado dos dados (CRESWELL, 2010, p. 271).

O caráter exploratório da investigação em busca do entendimento a respeito de elementos capazes de efetivar o pacto federativo na área da educação e a coexistência de interesses conflitantes que o tema impõe implicaram a necessidade de que a presente dissertação seguisse a abordagem da pesquisa qualitativa na perspectiva do materialismo histórico dialético.

A pesquisa qualitativa “compreende um conjunto de técnicas interpretativas que visam a descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados” (NUNES, 1996, p. 1). Como “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano” (CRESWELL, 2010, p.26) e por seu caráter descritivo, permite um enfoque indutivo e flexibilidade de procedimentos propícios para o tipo de investigação proposto, uma vez que se trata de compreender um fenômeno complexo e que está inserido em um contexto mutável, no qual agem fatores de ordem política, social, econômica e cultural.

Sustentar a “qualidade” contra a quantidade significa, precisamente, apenas isto: manter intactas determinadas condições de vida social, nas quais alguns são pura quantidade, outros pura qualidade (GRAMSCI, 1987, p. 50).

Santos Filho afirma que a “[...] tarefa do pesquisador nas ciências sociais não é descobrir leis, mas engajar-se numa compreensão interpretativa” (SANTOS FILHO; GAMBOA, 2002, p. 27), mas ele mesmo está inserido no objeto de estudo. Santos Filho & Gamboa (2002), por sua vez, complementam: “[...] o sujeito adquire uma dimensão histórico-social e estabelece uma relação dinâmica com o objeto que se constrói com o instrumental teórico-metodológico presente no momento da relação” (SANTOS FILHO; GAMBOA, 2002, p. 104). Observa-se, portanto, o papel central do pesquisador, que, em sua tarefa interpretativa, deverá reconhecer que tal processo não o desagrega de sua própria visão de mundo⁴⁶, sua localização histórica, seus referenciais⁴⁷. Vale destacar a observação de Bauer & Gaskell:

⁴⁶ “Diferentes concepções de realidade determinam distintos métodos” (SANTOS FILHO; GAMBOA, 2002, p. 65).

⁴⁷ Relacionado a esse assunto, o conto “Pierre Menard, autor do *Quixote*” (BORGES, 2007) trata da questão da autoria e da leitura. Tendo escrito *Dom Quixote* no século XIX, sem alterar uma vírgula do texto original, Menard (um escritor fictício) teve o trabalho de superar as distâncias temporal (dois séculos), espacial (Espanha

A prontidão dos pesquisadores em questionar seus próprios pressupostos e as interpretações subsequentes de acordo com os dados, juntamente com o modo como os resultados são recebidos e por quem são recebidos, são fatores muito mais importantes para a possibilidade de uma ação emancipatória do que a escolha da técnica empregada (BAUER; GASKELL, 2011, p. 35).

Nessa perspectiva, para esta pesquisa qualitativa de cunho descritivo-analítico⁴⁸, trabalhou-se com a matriz epistemológica do materialismo histórico dialético, que se coaduna com a exigência imposta pela complexidade do tema que implica em considerar a historicidade e as contradições existentes, uma vez que, em se tratando de pacto federativo, as relações entre parte e todo estiveram em evidência para o entendimento dos diferentes aspectos encontrados. A constituição do SNE está inserida em um contexto histórico e faz parte de uma realidade mais ampla relacionada a políticas públicas na área social e na própria constituição do Estado brasileiro. Refletir sobre o modo como esse sistema deve se constituir implica, portanto, aproximar-se do ponto de vista da totalidade tendo em mente as condições históricas, a fim de compreender processos, inter-relações, contradições e mediações nos quais o tema está inserido. Implica também a possibilidade de enxergar a ação humana frente a tais condições históricas, o que impõe reconhecer o próprio papel da educação como constituída e constituinte de uma realidade mais ampla.

[...] a situação humana é já uma situação transformada e em transformação pelo homem; portanto, implica a possibilidade de intervenção, a liberdade humana; a liberdade, porém, só se exerce na situação e *a partir desta*; por outro lado, não existe consciência do vazio; toda consciência é consciência de uma situação, do mesmo modo que a capacidade de intervir na situação (liberdade) está condicionada ao grau de consciência que se tem dessa situação; e a liberdade, por sua vez, é a própria consciência em exercício, ou seja, a forma de manifestar-se da consciência é a liberdade. (SAVIANI, 1996, p. 66)

Nesse sentido, as discussões de Gramsci, por exemplo, sobre teoria e prática, a “necessária conexão entre a ordem das ideias e a da ação” (GRAMSCI, 1987, p. 51) configurou-se como um aporte na compreensão de dispositivos legais e seu cumprimento,

– França) e linguística (espanhol – francês), tendo em conta a carga histórica, cultural que essa distância lhe conferia e que não poderia ser negada. Está presente a ideia de palimpsesto (do grego, “riscar de novo”), que traz a imagem das camadas de significado que se sobrepõem e coexistem formando um todo.

⁴⁸ 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. A respeito da análise de dados da pesquisa qualitativa, Creswell (2010) afirma: “[...] envolve extrair sentido dos dados do texto e da imagem [...] conduzir diferentes análises, ir cada vez mais fundo no processo de compreensão dos dados.” (CRESWELL, 2010, p. 216).

especificamente no que tange ao pacto federativo e sua relação com o regime de colaboração e com o SNE, em prol da superação das distorções na oferta de um ensino de qualidade⁴⁹.

A pesquisa qualitativa contou com aportes teóricos e empíricos feitos por meio da pesquisa bibliográfica que auxiliou na direção da investigação “para ramos mais profícuos” (MOROZ; GIANFALDONI, 2006, p. 29) e para a compreensão dos principais conceitos envolvidos no estudo, quais sejam as noções de sistema, de cooperação federativa e de regime de colaboração, e sua apropriação ao longo da história, além da matriz epistemológica do materialismo histórico dialético. Desse modo, a revisão bibliográfica foi composta de teses e dissertações encontradas por meio de pesquisa nos bancos de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informações em Ciências e Tecnologia (Ibict), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia; e de trabalhos acadêmicos como artigos encontrados na Scielo ou apresentados no Grupo de Trabalho (GT) 05 – de Educação e Políticas Públicas – da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped).

Essa fase foi de considerável relevância, uma vez que ajudou na discussão do problema ao delimitar os caminhos de pesquisa ainda não percorridos, as questões em aberto que poderiam ser exploradas no presente trabalho, bem como as necessárias readequações para uma compreensão mais abrangente e aprofundada do tema.

O presente trabalho baseou-se em pesquisa documental desenvolvida a partir de material já elaborado (GIL, 2011), em que se providenciou a sistematização da legislação (constituições, leis complementares, leis ordinárias e demais dispositivos normativos) e de documentos oficiais.

O estudo desses documentos fez-se por meio da análise de conteúdo, por ser este um procedimento de pesquisa próximo a uma concepção científica que põe em tela o papel ativo do sujeito na produção do conhecimento e considera a contextualização na garantia da relevância dos sentidos, o que por sua vez também se aproxima da perspectiva epistemológica adotada. A análise de conteúdo é um procedimento “[...] que se situa em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem” (FRANCO, 2008, p. 23). No presente caso, o ponto de partida foi a mensagem documental, considerando

⁴⁹ Para ratificar a importância da educação de qualidade socialmente referenciada para todos, vale destacar a afirmação de Gramsci quanto aos intelectuais e ao princípio educativo: “Se se quer destruir esta trama, portanto, deve-se não multiplicar e hierarquizar os tipos de escola profissional, mas criar um tipo único de escola preparatória (primária-média) que conduza o jovem até os umbrais da escolha profissional, formando-o, durante este meio tempo, como pessoa capaz de pensar, de estudar, de dirigir ou de controlar quem dirige” (GRAMSCI, 2000, p. 49).

que expressa crenças, valores, significados e sentidos que se concretizam na prática social e estão necessariamente contextualizados (FRANCO, 2008).

O caminho percorrido foi o da descrição-inferência-interpretação que exigiu aproximações, definições, comparações e desdobramentos a partir da compreensão de sentidos, tanto a respeito de causas quanto de efeitos. Assim, na análise da legislação, teve-se em vista o papel do “produtor” do texto como “[...] um produto social condicionado pelos interesses de sua própria época ou classe” (FRANCO, 2008, p. 25), ou seja, historicamente situado. Se por um lado o foco considerou o ponto de vista do produtor, não se perderam de vista as questões relacionadas à recepção da mensagem, uma vez que ela implica diretamente na intervenção da realidade.

Nesse sentido, as unidades de análise de contexto (pano de fundo) e de registro (menor parte do conteúdo) foram combinadas, compartilhadas e inter-relacionadas considerando as condições de produção e relação entre os documentos. A intenção foi partir de unidades de registro com base em eixos estruturantes que orientaram a análise – pacto federativo/cooperação federativa, regime de colaboração e sistema nacional de educação – e que foram utilizados para o levantamento da pesquisa bibliográfica.

As categorias de análise, no entanto, surgiram *a posteriori*, criadas à medida que surgiram dos documentos e foram apreciadas à luz das teorias relativas aos eixos estruturantes selecionados.

A análise das co-ocorrências procura extrair do texto as relações entre os elementos da mensagem, ou mais exatamente, dedica-se a assinalar as presenças simultâneas (co-ocorrências ou relação de associação) de dois ou mais elementos na mesma unidade de contexto, isto é, num fragmento de mensagem previamente definido. [...] É de notar que uma referência das dissociações ou exclusões de elementos assinalados pela não presença “anormal” de certos elementos na mesma unidade de contexto pode também ser significativa (BARDIN, 2009, p. 257).

Assim sendo, 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 considerados nas discussões sobre o tema.

CAPÍTULO 2

DA NOÇÃO DE SISTEMA AO CONCEITO DE SNE E SUA RELAÇÃO COM A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Para tratar do Sistema Nacional de Educação (SNE), é importante distinguir duas concepções antagônicas que envolvem o termo sistema. A primeira delas é oriunda da teoria social de cunho funcionalista que se apropria do arcabouço da metodologia das ciências biológicas. Essa visão faz uso da “analogia orgânica” e está relacionada ao darwinismo social⁵⁰ é à sociologia evolucionária de Spencer⁵¹.

Os pressupostos dessa teoria são: (i) todos os sistemas sociais são definidos em termos das relações entre suas partes internas e entre o sistema e seu meio; (ii) a noção de contribuição funcional é essencial na compreensão da continuidade de várias partes de um sistema e a sociologia é direcionada principalmente para a análise do significado funcional das instituições na sobrevivência do sistema social; e (iii) é o sistema social e não suas partes ou instituições o referente do significado funcional⁵² (PARSONS, 2005). Nessa perspectiva, as mudanças sociais caracterizam-se como uma espécie de “adaptação evolucionária” do sistema social ao seu meio.

Em concordância com Durkheim, Radcliffe-Brown (1935) ratifica que a função de uma instituição social é a correspondência entre ela e as condições de existência do “organismo social”. E, na qualidade de “organismo”, está vulnerável à patologia, que seria uma disfunção, doença social, desordem, em oposição à ordem ou saúde social (RADCLIFFE-BROWN, 1935).

Nesse sentido, não só a relação se faz unilateralmente na direção das partes pelo todo do “organismo social” (o referente funcional *per se*, como explicitado acima), como qualquer conflito é considerado “patológico” e deve ser combatido em prol da ordem e da manutenção do sistema social.

A segunda concepção de sistema encontra-se vinculada a uma concepção dialética do homem, considerando-o sob três aspectos: (i) empírico – que enfatiza o caráter determinista do meio; (ii) pessoal – que enfatiza a liberdade de ação do homem na relação com o meio; e

⁵⁰ Compreende-se de darwinismo social a tentativa de aplicação da teoria da seleção natural, de Charles Darwin, nos estudos de ciências sociais.

⁵¹ Herbert Spencer justificava a existência de classes sociais por meio da teoria da seleção natural de Charles Darwin.

⁵² As partes não tem sentido fora da sua relação orgânica e “saudável” com o todo.

(iii) intelectual – que transcende os aspectos empíricos e pessoais e reflete a capacidade de o homem perceber e refletir sobre o meio. Esses três aspectos ao mesmo tempo em que se contrapõem ou entram em conflito, completam-se mutuamente formando um todo indiviso em que as partes têm significado no todo e vice-versa (SAVIANI, 1996). Nesse sentido:

[...] a existência humana (caracteriza-se) como um processo de transformação que o homem exerce sobre o meio. Trata-se do homem-em-situação, dotado de consciência e liberdade, agindo *no* mundo, *com* o mundo e *sobre* o mundo. Essa ação se desenvolve normalmente, espontaneamente [...] até que algo interrompe o seu curso e interfere no processo, alterando a sua sequência natural. Aí, então, o homem é levado, é obrigado mesmo, a se deter e examinar, a procurar descobrir *o que é esse algo*. É a partir desse momento que ele começa a refletir (a filosofar). O ponto de partida da filosofia é, pois, esse *algo* a que se dá o nome de *problema* (SAVIANI, 1996, p. 70).

Saviani (1996) afirma que é o problema, a necessidade, que obriga o homem à reflexão para que uma situação deixe de ser problemática:

[...] A filosofia constitui-se, assim, numa mediação entre a ação assistemática (cujos princípios, normas e objetivos são fornecidos pela “filosofia de vida”) e a ação sistematizada (cujos princípios, normas e objetivos são fornecidos pela “ideologia”). Agir de modo sistematizado significa, então: a) tomar consciência da situação; b) captar os seus problemas; c) refletir sobre eles; d) formulá-los em termos de objetivos realizáveis; e) organizar meios para atingir os objetivos propostos; f) intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos; g) manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação (com efeito, a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão) (SAVIANI, 1996, p. 76).

Como resultado da atividade sistematizadora que envolve o homem em seus três aspectos, sistema é, pois, a “unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 1996, p. 80), inserido em um conjunto mais amplo para superação dos problemas que lhe deram causa.

Ao contrário da noção funcionalista de sistema, que o enxerga de forma unilateral (as partes devem funcionar para responder às necessidades do todo) e vê no conflito uma espécie de “patologia”, essa segunda noção estabelece uma relação dialética entre partes-todo-partes, e um conjunto e contexto mais amplos, e encara o conflito como uma possibilidade de construção, de superação de situações problemáticas e até de desenvolvimento das potencialidades do homem, uma vez que é a necessidade que o faz buscar novos caminhos e que o orienta para reflexões.

É essa concepção de sistema que parece melhor abarcar a complexidade das relações sociais considerando seu contexto histórico e se coaduna com uma visão de educação mais humanista que encara a escola como lócus social de reflexão para “a construção do homem plenamente desenvolvido em suas potencialidades físicas e espirituais”⁵³ (FERREIRA JR.; BITTAR, 2008, p. 638).

Nesse sentido, Saviani (1996) conceitua sistema educacional como o resultado da educação sistematizada e estabelece três requisitos – intencionalidade, conjunto e coerência – e três condições para o sistema educacional – consciência dos problemas da situação, conhecimento da realidade (as estruturas) e formulação de uma pedagogia. Em texto preparatório para a Conferência Nacional de Educação (Conae), o autor afirma:

Na verdade, um sistema se insere sempre num conjunto mais amplo do que ele próprio; e a sua coerência em relação à situação de que faz parte (coerência externa) se exprime precisamente pelo fato de operar intencionalmente transformações sobre ela. Com efeito, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. E se ele não contribuir para essa superação ele terá sido ineficaz, inoperante, ou seja, incoerente do ponto de vista externo. E tendo faltado um dos requisitos necessários (a coerência externa) isso significa que, rigorosamente falando, ele não terá sido um sistema (SAVIANI, 2011, p. 3).

Para reforçar a ideia de intencionalidade e organicidade para a resolução de um problema, o autor, ao destacar a relação entre sistema, SNE e Plano Nacional de Educação (PNE), completa:

Há uma íntima relação entre os conceitos de “Sistema Nacional de Educação” e “Plano Nacional de Educação”. Isso porque o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se “*sistema* é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”, as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano (SAVIANI, 2010, p. 782).

⁵³ Cabe retomar um trecho do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932: “A diversidade de conceitos da vida provém, em parte, das diferenças de classes e, em parte, da variedade de conteúdo na noção de ‘qualidade socialmente útil’, conforme o ângulo visual de cada uma das classes ou grupos sociais. A educação nova que, certamente pragmática, se propõe ao fim de servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social, tem o seu ideal condicionado pela vida social, actual, mas profundamente humano, de solidariedade, de serviço social e cooperação.” (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 42).

Cury (2008) corrobora com essa noção de sistema de educação ao defini-lo como:

[...] uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – *fato*; um ordenamento jurídico com leis de educação – *norma*; uma finalidade comum – *valor*; uma base comum – *direito*.

Esses quatro elementos devem coexistir como *conjunto*, como conjunto *organizado*, como conjunto organizado sob um *ordenamento*, como conjunto organizado sob um ordenamento com *finalidade comum (valor)*, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um *direito* (CURY, 2008, p. 1.204).

Assim, assumir a ideia de que o SNE se faz necessário para a efetivação do direito à educação é considerar essa concepção mais ativa, carregada de propósito e organicidade, com o fim de dar resposta a desafios e necessidades impostas. É uma concepção que não encara o sistema como um fim em si mesmo (tal como preconiza a concepção positivista), mas como uma forma intencional de o homem transformar a realidade – neste caso, o de garantir o direito à educação a todos.

2.1 A lacuna do SNE: um fato histórico

O século XVIII é um período significativo na história mundial da educação, pois nele culminam vários fatores que vinham se unindo para uma mudança de paradigma que levou ao processo de laicização da educação e que estão sintonizados com o próprio amadurecimento das concepções e da organização dos Estados nacionais: valorização da língua vernácula, nova concepção de ciência (Descartes⁵⁴, Diderot⁵⁵, Hobbes, Locke, Rousseau⁵⁶), iluminismo, racionalismo, universalismo, liberdade e noção de indivíduo, necessidade de um “novo espírito”.

É nesse período que se verifica não só o processo de laicização⁵⁷ da educação, como sua própria concepção em termos de sistema de educação não mais numa perspectiva

⁵⁴ René Descartes foi defensor de um método científico universal para desvendar a natureza. O *Discurso sobre o método* (DESCARTES, 2000) é sua obra mais conhecida.

⁵⁵ Filósofo e escritor francês cuja obra de característica racionalista (em oposição ao caráter sobrenatural apregoado pela Igreja Católica) teria inspirado a Revolução Francesa.

⁵⁶ Hobbes (1983), Locke (2001) e Rousseau (2009) são reconhecidos por suas concepções de contrato social, Estado e propriedade privada.

⁵⁷ Processo histórico de emancipação por parte dos povos e Estados de uma “concepção de mundo dominada pelo modelo religioso (e pela Igreja) e de uma explicação mágica dos eventos” (CAMBI, 1999).

doméstica e privada, mas numa perspectiva nacional, orgânica e unitária, controlado pelo Estado, em conformidade com os ideais da sociedade e na expectativa de potencializar as finalidades educativas na formação do homem como cidadão. O sistema de educação surge, portanto, com o fito de responder a essa nova realidade histórica:

Nesse novo clima cultural – de laicização dos intelectuais e de seus modelos culturais; de potencialização dos processos e das finalidades educativas; de reformismo político e intelectual etc. –, a educação também se foi transformando no sentido laico. Emancipa-se dos modelos religioso-autoritários do passado, visa à formação de um homem como cidadão e capaz de ser *faber fortunae suae*, que não atribui a outros (a castas sacerdotais, a ordens sociais) o papel de guia de sua formação, mas o reivindica para si próprio, sublinhando a liberdade desse processo e pondo nela o seu valor final e supremo (Cambi, 1999, p. 326).

Cambi (1999) demonstra que, ainda durante o século XVIII, os sistemas educacionais surgiram com caráter orgânico e de administração unitária pelo poder público (influência da sociedade burguesa, do iluminismo e dos movimentos de laicização da época) e sob o princípio da educação nacional útil à sociedade e ao Estado, já com marcas de universalidade, fazendo nascer a ideia de direito à instrução, vinculada à vida social e produtiva.

Na Áustria, após a supressão dos jesuítas (1773), inicia-se uma reorganização nacional e estatal da instrução, ou melhor, “todo o ensino se propõe ser um instrumento do Estado” para formar cidadãos e funcionários [...]. Mediante uma série de intervenções em 1774, em 1783 e em 1805, foi sendo criado um ordenamento escolar bastante orgânico, válido para todo o Império (CAMBI, 1999, p. 333).

Em Portugal, no contexto do pombalismo⁵⁸, apesar de mais tardia, a ampliação e a secularização da instrução esteve relacionada a interesses da “modernidade” e do controle do Estado. Até mesmo a instrução para mulheres orientava-se no sentido da harmonia familiar e da economia doméstica, indo ao encontro dos interesses de uma estrutura de poderes vigente. Nesse sentido, reconhece-se a posição da educação ou, mais restritamente, da instrução⁵⁹, com uma importância singular na adequação e controle por interesses específicos, sejam eles da Igreja, da burguesia ou do Estado.

⁵⁸ Referente a Marquês de Pombal.

⁵⁹ Instrução refere-se ao desenvolvimento intelectual como uma forma de propiciar autonomia aos indivíduos e cidadãos, enquanto educação possui uma concepção mais ampla que inclui a formação moral e coletiva como forma de combate à sociedade competitiva e individualista (PIOZZI, 2007).

Assim, o processo de secularização em que a relativização dos poderes da Igreja se deu em favor dos interesses do Estado, na figura do poder real, implicou no esforço de modernização da “máquina estatal” considerando os principais pontos estruturais da sociedade portuguesa: autoridade civil, administração das finanças do Estado, educação, forças armadas, comércio e navegação, agricultura, reconstrução de Lisboa e assuntos eclesiásticos. E, como ação estruturante do fortalecimento do Estado, nítido é o papel do ensino como forma de qualificação de seus agentes administrativos. Ainda, a remodelação dos métodos pedagógicos e a concepção de uma escola estruturada significaram esforços na renovação da mentalidade conforme as ideias iluministas, contribuindo fortemente para que o ensino fosse tomado como atribuição do Estado.

Colônia portuguesa, o Brasil é, contudo, um exemplo bastante singular de como os fatos históricos que guiaram os países europeus em uma onda mais ou menos sincrônica de formação dos Estados nacionais e sua relação com a organização da educação do povo seguiu caminhos bastante diversos.

Em primeiro lugar, tanto no contexto da independência, quanto no contexto da proclamação da República, a conformação do Estado brasileiro não está sustentada pelas noções de contrato social ou mesmo de comunidade ou nação⁶⁰ a exemplo do que se verifica no caso da independência dos Estados Unidos da América⁶¹, também colonizado por um país europeu. A colonização de exploração sofrida pelo Brasil pode ter favorecido a que o federalismo não servisse aos interesses nacionais (por não haver sentido de nação⁶²), mas como “estratégia de manutenção da unidade territorial” (CRUZ, 2012, p. 71) para acomodar os interesses políticos das oligarquias locais, o que fortaleceu regiões mais desenvolvidas em detrimento de outras. Assim, a organização federativa no país ajustou-se aos moldes do patrimonialismo e da defesa dos interesses privados das elites regionais e provinciais:

[...] o processo específico brasileiro, em que pese o fato de alguns pilares do capitalismo terem sido introduzidos no país no contexto colonial, só é realmente impulsionado com a criação do Estado nacional, e daí advém a importância da Independência, em 1822. [...] Contudo, esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas,

⁶⁰ Rousseau (2009), Locke (2001).

⁶¹ Colonização de povoamento para desenvolvimento da terra, com objetivos econômicos voltados prioritariamente ao mercado interno.

⁶² “O fato é que o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes” (ABRUCIO, 2010, p. 43). Assim sendo, a preocupação pelo sentido de nação brasileira foi destacada pelo Movimento Modernista, na década de 1920, em seu Manifesto Antropofágico: “Tupi, or not tupi that is the question” (ANDRADE, 1970, p. 05).

o que é uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil. [...] Assim, a democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil, da qual faziam parte apenas as classes dominantes, as quais utilizavam o Estado nacional nascente para o patrocínio de seus interesses gerais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 72-74).

A Independência do Brasil serviu à legitimação de um Estado nacional surgido a partir das condições materiais determinadas pela relação entre o interesse particular e o interesse coletivo, servindo como defensor e impulsionador da dominação do senhor rural política e economicamente⁶³. A autonomia da nação teve o sentido de dar suporte às práticas protecionistas e perpetuação da dominação patrimonialista:

[...] sem tal emergência da organização político-administrativa, tornar-se-ia impraticável resguardar-se dos efeitos nocivos inerentes às relações econômicas no âmbito da Colônia, sob o crivo da dependência. O aparelhamento do Estado, assim, significou a constituição de uma estrutura necessária para o enfrentamento das diversidades impostas pelo mercado, incluindo a definição de regras e a organização de espaços decisórios, com função regulatória, para que os senhores rurais pudessem mobilizá-los, estrategicamente, em seu favor (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 135).

Em segundo lugar, ainda que as reformas pombalinas realizadas no Brasil no século XVIII tenham sido, mesmo que timidamente, uma iniciativa de se seguir a modernização que ocorria na Europa (MAXUELL, 1996), a institucionalização do Estado no período pós-independência não se seguiu à institucionalização de um sistema orgânico e nacional de educação. Ao contrário, a educação primária, antes relegada aos jesuítas, ficou dispersa nas responsabilidades das províncias, enquanto o poder central assumiu o ensino superior, o que, somado à falta de articulação e coordenação entre as redes de ensino, propiciou ao longo da história um forte ambiente de desigualdade (ABRUCIO, 2010).

Mesmo quando o país seguia um modelo de organização unitária ou em momentos autoritários ou de forte centralização, a educação primária estava a cargo das províncias e dos municípios, enquanto o governo central se dedicava basicamente ao ensino superior, sem que houvesse, portanto, uma proposta de educação nacional que coadunasse com a necessidade de imprimir uma noção de nacionalidade brasileira:

Na organização e gestão da educação, cabe o registro de que, durante o Império, em face do aprofundamento da crise financeira do país, a

⁶³ “O Estado não é apenas o aparelho organizador do **domínio** de uma classe, mas também o local estratégico onde se dá a organização superior das ideias de dominação” (INNOCENTINI, 1979, p. 17, grifo do autor).

centralização de poder, peculiar a essa forma de governo, coadunava-se com a desconcentração da responsabilidade no atendimento às necessidades prementes da educação. Proceceu-se, assim, a transferência da obrigação de responder pelas ações governamentais para as provinciais, movimento este explicitado por meio do Ato Adicional de 1834, que lhes conferiu a incumbência da criação de escolas públicas, assim como o encargo de prover seu financiamento (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 136).

Já na fase da República, com a redemocratização ocorrida nos anos 1980, o federalismo que alçou o município a ente federativo apresentou aspectos positivos quanto à eficiência da alocação dos recursos e à implementação de políticas públicas. No entanto, esse processo foi acompanhado de resultados nocivos, como a dependência financeira, a baixa capacidade administrativa, a dificuldade de formulação e implementação de programas, o clientelismo e a “prefeiturização” (SOUZA, 2002). Isso tornou ainda mais evidentes e agudas as desigualdades entre os entes federativos e suas populações, o que faz questionar o “papel equalizador” do Estado e suas políticas públicas ao qual se refere Demo (2003):

O Estado é, de si, instância delegada, criatura da sociedade a seu serviço. Serviço público seria sua definição, não distante da concepção clássica de *res publica*. [...] nele é possível construir espaço estratégico de equalização das oportunidades. A importância fundamental do Estado está em seu caráter público: é mantido por todos por intermédio do trabalho e da produção, e o acesso deveria ser irrestrito. Na prática, tende a ser todo o contrário, pois não é nem serviço, nem público (DEMO, 2003, p. 43).

Na visão de Demo (2003), a qualidade do Estado está alicerçada na “cidadania organizada que o sustenta” (DEMO, 2003, p. 44), o que deve ser tomado com cuidado, uma vez que pode tornar legítima a afirmação de que cada sociedade tem o Estado que merece, como se este não representasse interesses de setores específicos⁶⁴ e não estivesse inserido em uma conjuntura estrutural mais ampla.

Assim, ainda que não se possa conferir uma responsabilidade tão decisiva à educação na solução das questões intrínsecas ao sistema capitalista, não se pode negar que seu papel na formação política do cidadão, tão destacado por Rousseau (2009), e na organização da sociedade como um todo, seja de grande relevância. “A força do controle estatal está propriamente na força da cidadania” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 53). A relação entre cidadania, mobilização política, sentido de comunidade, bem como usufruto dos direitos e qualidade dos serviços públicos, fundada na noção de soberania popular, passa pela

⁶⁴ Relação reconhecida por Gramsci: “A fundação de uma classe dirigente (isto é, de um Estado), equivale à criação de uma *Weltanschauung*” (Gramsci, 1987, p. 93).

organização sistêmica da educação. Na Alemanha, por exemplo, em consonância com o entendimento de Rousseau (2009), o fortalecimento da identidade nacional e da organização social veio em conjunto com as ações de estruturação da oferta dos serviços educacionais (CAMBI, 1999).

O Brasil, no entanto, tem encontrado dificuldades quanto à instituição de seu sistema nacional de educação, seja pelo que Saviani (2008) chama de obstáculos econômicos, políticos, filosóficos-ideológicos e legais, seja pelo que Cury (2008) chama de questões histórico-sociais ou jurídico-políticas:

Do ponto de vista histórico-social, a barreira nasce da atávica desigualdade social cujo peso se fez presente na educação e, do ponto de vista jurídico-político, a forma histórica com que se revestiu nosso federalismo gerou uma interpretação de que tal sistema ofenderia a autonomia dos entes federativos estaduais e municipais. A busca por um sistema nacional de educação deve enfrentar, sobretudo, a barreira jurídico-política (CURY, 2008, p. 1.187).

Tendo em vista a importância do processo histórico da organização federativa do Brasil na discussão sobre o SNE, segue-se um olhar mais apurado sobre esse processo e suas implicações no campo educacional.

2.2 A organização federativa no Brasil

Araújo (2005) traz uma reflexão sobre as bases conceituais e históricas do município em sua relação com a organização federativa brasileira e da educação, resgatando como base do conceito de federalismo (*foedus*: pacto⁶⁵) as teorias contratualistas de Estado⁶⁶. Não se trata de um ente abstrato, mas de um conjunto de instituições políticas e sociais sob um determinado regime e forma de organização (ARAÚJO, 2005).

Assim, Araújo (2005) pontua os seguintes aspectos relevantes a serem problematizados no debate sobre federalismo: (i) a gênese do federalismo, que se dá da periferia ao centro do poder ou vice-versa; (ii) a relação entre representação política e

⁶⁵ Cury (2006) desenvolve os conceitos de federalismo centrípeto (quando a decisão se concentra no poder central), centrífugo (quando os entes subnacionais possuem maior poder decisório) e de cooperação (quando as competências estão distribuídas entre o poder central e os entes subnacionais de forma mais harmônica).

⁶⁶ Cruz (2012) e Andrade & Gomes (2012) caracterizam esse pacto como uma espécie de barganha, em que as unidades cedem parte de sua soberania com o intuito de assegurar a segurança coletiva e atingir metas, obtendo as mesmas competências constitucionais, independentemente de sua capacidade técnica, tributária, ou quaisquer outras características específicas. Andrade & Gomes (2012) ressaltam o aspecto negativo de que “a prática da *barganha*, como troca de favor, por vezes, à revelia da ética, sobrepõe-se à *colaboração*, termo que oficialmente adjetiva as relações federativas” (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 140).

democracia, uma vez que pode haver sobre-representação de uns estados em oposição à sub-representação de outros no Congresso Nacional; (iii) a governabilidade condicionada à precisão na distribuição das competências entre os entes federativos; (iv) as relações intergovernamentais e suas implicações na gestão das políticas públicas; e (v) a autonomia residual dos entes, proveniente de seu poder constituinte decorrente (ARAÚJO, 2005).

Cruz (2012), ao utilizar o termo federalismo “mantendo unido”, o caracteriza como uma forma utilizada por países de organização unitária para lidar com as diferenças capazes de ameaçar com a própria união: nesses casos “decorre de atos do governo central [...], uma vez que os estados ainda têm pouca soberania e, conseqüentemente, pouco poder de barganha” (CRUZ, 2012, p. 68).

Na concepção de Oliveira (2012), a declaração de que todos são iguais perante a lei e que o Estado deve fazer valer sua função equalizadora tem relação direta com a organização federativa, de modo a acomodar até mesmo as diferenças inconciliáveis: “Dessa forma, situar o direito à educação num Estado Federal implica admitir a diferenciação num contexto de busca da igualdade de tratamento por parte do Estado” (OLIVEIRA, 2012, p. 40).

Em seu trabalho, Araújo (2005) desenvolve a ideia de que a forma de organização do Estado interfere, direta ou indiretamente, na forma de organização da oferta dos serviços sociais, entre eles a educação. No caso do Brasil, o federalismo não representou progresso quanto à oferta estatal de instrução, mas serviu como omissão formal do Estado perante a educação. A concepção de federação excluiu a educação como tarefa nacional, relegada aos estados⁶⁷. Apesar do diagnóstico da fragmentação feito pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, a análise crítica referente à relação entre federação e o aumento das disparidades não ganhou corpo. Ao contrário, com o início da campanha municipalista em 1934 para que o município se tornasse ente federado, percebe-se que a discussão sobre municipalismo substituiu a de federalismo, como se este fosse um “não problema”, uma ficção (ARAÚJO, 2005).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que alçou o município à condição de ente federativo, a discussão sobre municipalização tomou mais fôlego, com discursos de que seria uma forma de aproximação ao local, de modo que a “ponta” tivesse mais ingerência nas ações políticas. O poder local, em oposição ao centrismo, abriria mais espaço para a participação e para a democracia (cogestão com a comunidade, nos termos de Anísio

⁶⁷ No início das discussões sobre a forma de organização do Estado brasileiro, municipalismo representava centrismo, uma forma de manter o poder central e enfraquecer os estados, tendo em vista que era nos municípios que o poder central dispunha suas repartições desconcentradas (ARAÚJO, 2005).

Teixeira). Sobre a relação entre descentralização e democracia no contexto histórico brasileiro, Andrade & Gomes (2012) afirmam:

O que se observa, no entanto, é que essa acepção de descentralização não corresponde ao princípio de democratização com o qual o termo é significado, por exemplo, nos debates mais recentes que tratam da redemocratização do país; isso porque o movimento cíclico de centralização e descentralização incute muito mais o espaço no qual um mesmo grupo dominante edita as decisões, sem com isso, ampliar os espaços decisórios e a participação neles (ANDRADE; GOMES, 2012, p. 135).

Araújo (2005), ao compilar a leitura de diversos autores a respeito da municipalização do ensino, destaca que este não partiu como uma demanda dos próprios municípios (que careciam de capacidade técnica e financeira para assumir tal responsabilidade), mas como um movimento induzido politicamente como forma de diminuir o Estado, uma opção contra o autoritarismo e centrismo do regime militar, em associação com mecanismos participativos. Historicamente, contudo, a descentralização ao nível do município serviu mais como forma de pulverizar o poder de decisão dos estados (uma forma de o poder central fazer-se presente no nível local), denunciando o caráter antidemocrático da descentralização.

Os equívocos se verificam nas relações entre federalismo, descentralização e democracia, em oposição à centralização e poder unitário, bem como na não distinção entre descentralização e desconcentração. A caracterização entre Estado unitário ou federado baseia-se na distribuição de autoridade política e, portanto, é possível haver Estados unitários com programas descentralizados, como França e Itália, por exemplo (ARRETCHE, 2002). Já a descentralização, ainda que limitada ao âmbito administrativo, implica em distribuição do poder de decisão, enquanto a desconcentração se restringe à delegação de competência (caráter meramente executório) (TOBAR, 1991). O caráter político da descentralização, no entanto, torna-se acessório diante do fato de que, na prática, corresponde a um conjunto de procedimentos para a racionalização, modernização e reprodução, o que, pelo aspecto tecnocrático, não garante a gestão democrática e a mudança na correlação de forças que a descentralização poderia gerar (TOBAR, 1991).

Souza & Faria (2004) caracterizam a descentralização como uma maneira de desburocratizar o Estado e abrir novas formas de gestão pública que, sob o conceito de autonomia gerencial e na busca de produtividade, demonstra sua inspiração neoliberal pela “racionalidade democrática”, nos anos 1980, e pela racionalidade financeira, nos anos 1990: “Nesse contexto, o uso instrumental do conceito de descentralização é, majoritariamente,

aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 929).

Assim, Souza & Faria (2004) reiteram que a municipalização não surgiu em atendimento às demandas da sociedade, mas para a adequação ao enxugamento do aparato estatal e que a participação propiciada por esse movimento se restringe ao âmbito técnico-econômico, não o político. A contradição está em que, tendo servido para o enxugamento do aparato estatal, os municípios se encarregaram de serviços públicos essenciais, tais como a oferta de ensino fundamental, sem ter eles mesmos seu próprio aparato organizado.

2.3 O SNE e a organização federativa pós Constituição Federal de 1988

O processo de formação do Estado brasileiro num contexto histórico de forte patrimonialismo contribuiu para que sua organização federativa oscilasse entre o federalismo centrípeto nos momentos mais autoritários e o federalismo centrífugo (CURY, 2006), este, via de regra, marcado por características predatórias e de competição (ARAÚJO, 2010b), o que aumentou ainda mais as discrepâncias regionais, principalmente no que tange à oferta de serviços educacionais.

Para Cury (2006), o regime de colaboração disposto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 é a opção por um federalismo cooperativo, descentralizado e com competências compartilhadas entre os entes federativos, em oposição aos períodos de federalismo centrípeto e de federalismo centrífugo. A ideia de federalismo cooperativo com competências comuns e concorrentes entre os entes serviria para evitar omissões na oferta de serviços públicos como é o caso da educação, por exemplo, e para matizar as diferenças de um país de dimensões continentais e diversidade regional tal como ocorre no Brasil.

Araújo (2010b), no entanto, considera que a Constituição Federal de 1988 abre margem para uma indefinição jurídica, uma vez que em seu art. 23, parágrafo único, diz “Leis complementares fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” e, ainda, no art. 211, cujo *caput* traz o termo **regime de colaboração**, em seu § 4º, diz “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão **formas de colaboração**, de modo a assegurar a

universalização do ensino obrigatório”. Para a autora, essa indefinição jurídica, somada à extrema fragmentação orçamentária da descentralização aos municípios, compromete a “igualdade das coletividades políticas” (ARAÚJO, 2010b, p. 236) e “as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e permanência na escola” (ARAÚJO, 2010b, p. 237).

Em sua página oficial na internet, o Ministério da Educação (MEC) afirma que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁶⁸, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo principal instrumento é o Plano de Ações Articuladas (PAR), “inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia”⁶⁹.

De fato, no PAR é possível encontrar ações de iniciativa da União ou do ente local. No entanto, a relação entre estado e seus municípios não está definida: por meio do PAR estadual, por exemplo, não é possível acompanhar de forma mais criteriosa ações de sua iniciativa, como apoio técnico ou financeiro aos municípios de seu território. Além disso, os indicadores qualitativos que compõem o PAR, ainda que se coadunem com uma concepção mais complexa e polissêmica de qualidade⁷⁰, foram construídos no âmbito da União, sem a participação dos demais entes da Federação nos processos decisórios.

Cabe aos entes federativos a participação por meio de Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, no qual se comprometem com suas diretrizes, caso contrário ficam sem qualquer apoio técnico ou financeiro e transferências voluntárias do Ministério da Educação. Dessa forma, o ente federativo que não esteja de acordo com qualquer ponto do Compromisso Todos pela Educação⁷¹ – seja porque não participou

⁶⁸ Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

⁶⁹ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=236.

⁷⁰ Luiz Fernandes Dourado, João Ferreira de Oliveira e Catarina de Almeida Santos (2007) e Marília Fonseca (2009) são alguns dos autores que discutem a concepção de qualidade da educação numa perspectiva polissêmica, que abrange aspectos políticos, sociais e culturais, tratando a qualidade em termos de dimensões intra ou extraescolares.

⁷¹ As diretrizes do Compromisso Todos pela Educação estão dispostas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007: I – estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; II – alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico; III – acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; IV – combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial; V – combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação; VI – matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência; VII – ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular; VIII – valorizar a formação ética, artística e a educação física; IX – garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas; X – promover a educação infantil; XI – manter programa de alfabetização de jovens e adultos; XII – instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação; XIII – implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho; XIV – valorizar o mérito do trabalhador da educação,

ativamente de seu processo de construção ou porque, talvez por isso mesmo, não o compreendeu completamente –, ou se sentirá pressionado a assinar o Termo de Adesão para ter a possibilidade de apoio da União, ou não o assinará, ficando excluído de ações que poderiam auxiliá-lo na melhoria da qualidade do ensino.

Assim, a vontade política, seja da União, seja do estado ou município, compromete ou torna vulnerável a competência complementar e suplementar da União no que tange à Educação Básica, o que de alguma forma relativiza o direito à educação a todos, que não deveria sujeitar-se a qualquer tipo de problema, muito menos a distinções quaisquer, inclusive a de o aluno residir em um território cujo governo tenha divergências em relação a ações ou políticas do governo central.

Ainda que se verifiquem avanços em direção a um enfoque sistêmico quanto ao apoio técnico e financeiro oferecido pelo Ministério da Educação, que até 2007 desenvolvia suas ações de modo disperso em programas pontuais⁷², o regime de colaboração restringe-se a apoio técnico e financeiro mais sistematizado, uma vez que as ações⁷³ de algum modo

representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional; XV – dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local; XVI – envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola; XVII – incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor; XVIII – fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; XIX – divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), referido no art. 3º; XX – acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas; XXI – zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social; XXII – promover a gestão participativa na rede de ensino; XXIII – elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes; XXIV – integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola; XXV – fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso; XXVI – transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; XXVII – firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; XXVIII – organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb. O Decreto também estipula o Ideb como indicador de qualidade para verificação das metas (art. 3º), a adesão ao Compromisso (arts. 4º ao 7º) e as assistências técnica e financeira.

⁷² Muitas vezes regidos por editais ou por resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, *ad referendum* de seu Conselho Deliberativo, a exemplo da Resolução nº 46, de 18 de julho de 2007, que estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos educacionais de Instituições de Educação Superior, no âmbito da Educação Especial, no exercício de 2007, objetivando a realização de cursos de formação de professores dos Programas de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, selecionados pelos Editais nº 2/2007, nº 6/2007 e nº 7/2007.

⁷³ Fonseca (2009) destaca aspectos positivos e negativos no conjunto das ações do PDE. Dentre estes, concorda com Saviani (2007) em que as ações não possuem organicidade necessária tampouco interagem com o Plano

interagem entre si e se vinculam ao diagnóstico realizado pelo ente federativo, mas a relação entre as partes é de ofertante do apoio (União) e aquele que o recebe (estados e municípios).

Contra a concepção de que basta a simples articulação entre sistemas estaduais e municipais de ensino, a depender de adesões autônomas e *a posteriori*, Saviani alerta:

Sua adesão ao sistema deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, com base nos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional (SAVIANI, 2010, p. 385).

Nesse sentido, pode-se concordar com Araújo (2010b) em que em lugar de colaboração federativa, tem havido no Brasil a coordenação federativa:

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas.

[...] o que temos observado nas políticas educacionais brasileiras é a definição de “normas de colaboração”, a partir do Governo Central, erroneamente confundidas com “passos importantes” ou “avanços” para a regulamentação do regime de colaboração.

[...] regime de colaboração é instrumento necessário à gestão associada da competência material comum, inserida nos aspectos jurídico-políticos da Constituição (não fiscal) (ARAÚJO, 2010b, p. 238).

Assim, por mais que o PAR, de forma específica, e o PDE de 2007, de forma mais ampla, tenham propiciado uma ampliação da função distributiva e supletiva na educação básica, não se pode considerar que tais ações sejam suficientes para “alavancar o regime de colaboração” (ABRUCIO, 2010). Abicalil acrescenta:

Entre as mudanças necessárias está a realização plena de um regime de cooperação entre as diversas instâncias da gestão educacional. A regulação do regime de cooperação e das formas de articulação entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação torna-se indispensável (ABICALIL, 2010, p. 11).

Nacional de Educação de 2001. Dentre os pontos positivos, destaca a relação entre avaliação escolar e assistência técnica a municípios com baixo Ideb e pontos relacionados à melhoria da qualidade do trabalho docente, tais como formação, inclusive em nível superior, e jornada integral em uma única escola (FONSECA, 2009).

A Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, deliberou pela regulamentação, mediante aprovação de lei complementar, do art. 23 da Constituição Federal de 1988. No entanto, Araújo (2010a) ressalta a premência de se discutir e dirimir os problemas de concepção em torno da temática, a fim de evitar o risco de se perder esse mecanismo próprio de um Estado democrático e substituí-lo por mais um instrumento jurídico que se restringe à gestão burocrática, como foi o caso da descentralização municipalista que, em grande parte se converteu em prefeiturização (SOUZA, 2002) e não chegou a propiciar participação política democrática da população local:

Da mesma forma que a bandeira da descentralização federativa e municipalista – com forte pressão das unidades subnacionais – foi erguida com imediatismo e com pouca reflexão sobre seus impactos e consequências para a Federação brasileira, o mesmo pode acontecer com a bandeira da regulamentação do regime de colaboração para a educação, só que, dessa vez, erguida pelo poder central (governo federal) e com fortes indícios de indistinção entre coordenação federativa e regime de colaboração, bem como de manutenção do princípio da subsidiariedade, que só pode ter algum sentido em federações relativamente simétricas, como é o caso da Alemanha (ARAÚJO, 2010a, p. 763).

Vale, ainda, ressaltar o alerta de Lima (2003), ao discutir perspectivas neotaylorianas⁷⁴ na administração da educação:

Com efeito, parece muito difícil ignorar a necessidade de democratizar o sistema educativo e a escola [...]. Por isso, o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, e com ela compatibilizado, dado os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provém. Neste sentido, as prioridades políticas tendem a ser estabelecidas em função da segunda, e não do primeiro, ao mesmo tempo que se constrói uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social, etc.) com novos significados (LIMA, 2003, p.124)

Ainda que Lima (2003) escreva sobre o contexto em Portugal, há que se considerar, em termos mais amplos, o contexto capitalista em que o Brasil também se encontra e que torna o alerta acima cabível também para o caso brasileiro.

Eis a importância de um debate mais abrangente de questões como pacto federativo, regime de colaboração, redistribuição de recursos, planos de educação e fortalecimento da

⁷⁴ Retomada do taylorismo, modelo de administração desenvolvido por Frederick Taylor que buscava maior planejamento e controle na execução de um trabalho tendo em vista a racionalidade.

gestão pública, como sugerem Araújo (2010a) e Abrucio (2010), para dessa forma, amadurecer as discussões sobre a construção do SNE. Propostas de aperfeiçoamento da dinâmica federativa com orientação para a construção do SNE, como as de Abrucio (2010)⁷⁵ devem ganhar cada vez mais espaço nas arenas de discussão.

⁷⁵ Política mais redistributiva dos recursos, para além dos alcances do Fundef e do Fundeb; fortalecimento da gestão pública municipal a partir de indicadores; fortalecimento da cooperação estado/município e município/município e outros arranjos territoriais; fortalecimento dos fóruns federativos existentes de corte horizontal (Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED; e União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME) e vertical (bi e tripartite); Plano Nacional de Educação para fixar instrumentos e metas de gestão educacional (ABRUCIO, 2010).

CAPÍTULO 3

ELEMENTOS DE PACTO FEDERATIVO PARA O SNE: ORGANIZAÇÃO DO SUS E DA GESTÃO ÚNICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAL DE ENSINO PÚBLICO DE MATO GROSSO

Considerando a influência das relações interfederativas na formulação, organização e execução das políticas públicas, em especial na área social, e a fim de estabelecer os elementos de cooperação entre os entes federativos capazes de contribuir na constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), buscou-se neste trabalho a escolha das experiências que fossem de relevância no âmbito da gestão de políticas públicas do rol de competências comuns elencadas no art. 23 da Constituição Federal de 1988 (saúde, inciso II; educação, inciso V). Assim, acredita-se que as experiências elencadas do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso podem trazer a contribuição necessária para a reflexão sobre as relações entre os entes federativos para a execução de serviços sociais e, conseqüentemente, para o entendimento acerca da constituição do SNE.

3.1 A relação entre os entes federativos no SUS

Assim como a educação, a saúde também consta no rol das competências comuns elencadas no art. 23 da Constituição Federal de 1988 (saúde, inciso II, educação, inciso V), compondo o Título III, Da Organização do Estado, além de também configurar-se como um direito social, estando disposta no Título VIII, intitulado Da Ordem Social. É, pois, interessante compreender como outras áreas de políticas sociais, além da educação, se organizam, em termos de relações interfederativas para a garantia de direitos.

Na qualidade de competência comum, a configuração de políticas sociais na área da saúde tem reflexos na organização mesma do Estado brasileiro, na medida em que exige por parte dos entes federativos, União, estados, Distrito Federal e municípios, a cooperação para ação articulada entre eles, constituindo o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme disposto

na Constituição Federal de 1988, artigo 198: “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único” (BRASIL, 1988).

O SUS, por ser referência em termos de organização de políticas públicas, pode fornecer elementos de reflexão para a configuração de políticas em outros setores sociais, em especial na educação, contribuindo para as discussões a respeito da constituição do SNE:

Afirmo que o SUS é uma experiência exitosa de atuação interfederativa solidária que dispõe de instrumentos relacionais que lhe permitem desenvolver uma gestão colegiada e participativa, factível de ser reproduzida em outros setores da administração pública, como a Segurança Pública, a Assistência Social e a Educação (FRUTUOSO, 2010, p. 90).

Percebe-se na fala de Frutuoso (2010) duas características importantes no entendimento da gestão do SUS: a gestão colegiada, que implica as relações entre os governos, e a gestão participativa, que implica a relação com a sociedade. Mas essa constituição é fruto de uma construção histórica: até o século XVIII, as ações em saúde eram isoladas, uma vez que não havia interesse pela organização do espaço social tampouco, portanto, relação entre saúde e sociedade (BRASIL, 2007b). Apesar de já se encarar a medicina, no século XIX, como um “apoio científico” ao exercício do Estado (BRASIL, 2007b), a Constituição de 1891 foi marcada pela desresponsabilização da União, deixando os serviços de saúde, saneamento e educação a cargo dos estados.

A partir de 1910, a integração nacional, o perigo de epidemias de doenças transmissíveis, a criação do Instituto Oswaldo Cruz (posteriormente Fundação Oswaldo Cruz) e do Instituto Butantan, além do surgimento do movimento sanitaria⁷⁶ – que imprimia aspecto político à saúde – exigiram uma intervenção mais qualificada do Estado, que passou a elaborar políticas na área da saúde.

Assim, em 1923, a Lei Eloi Chaves caracterizou a saúde como responsabilidade do Estado, criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), o que tem se considerado como o momento inicial da responsabilização do Estado pela regulação da concessão de

⁷⁶ O movimento sanitaria buscava conciliar a produção do conhecimento com a prática política e o envolvimento da sociedade civil. Foi num momento em que as ideias da medicina social entraram no meio acadêmico, configurando um caráter político à saúde. “Portanto, o movimento sanitário, entendido como movimento ideológico com uma prática política, constituiu-se a partir dos DMPs [departamentos de medicina preventiva] em um confronto teórico com o movimento preventivista liberal de matriz americana e com sua versão racionalizadora proposta pela burocracia estatal. O pensamento reformista, que iria construir uma nova agenda no campo da saúde, desenvolveu sua base conceitual a partir de um diálogo estreito com as correntes marxistas e estruturalistas em voga. [...] A política de saúde, adotada até então pelos governos militares, colocava ênfase em uma medicina de cunho individual e assistencialista, em detrimento de ações vigorosas no campo da saúde coletiva” (BRASIL, 2007b, p. 27-28).

benefícios e serviços, em especial da assistência médica (BRASIL, 2007b). A partir da Constituição de 1937, houve a extensão de benefícios ao operariado urbano, como a assistência hospitalar, e em 1953 foi instituído o Ministério da Educação e Saúde Pública. Dez anos mais tarde, na 3ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), a discussão abrangeu as responsabilidades entre os entes federativos, com a proposição da municipalização dos serviços de saúde:

Os principais pontos da 3ª CNS eram a rediscussão da distribuição de responsabilidades entre os Entes Federativos, uma avaliação crítica da realidade sanitária do País e uma clara proposição de municipalização dos serviços de saúde, intenção revelada no temário da Conferência e explicitada nos discursos do presidente da República, João Goulart, e do ministro da Saúde, Wilson Fadul (BRASIL, 2007b, p. 20).

A crise econômica dos anos 1970, a crítica ao regime autoritário, iniciado com o Golpe Militar de 1964, e as Ações de Integração de Saúde⁷⁷ formaram um quadro político favorável a que em 1987 surgisse o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), criado para acomodar as ideias da reforma sanitária, como a universalização e a descentralização. O período de redemocratização trouxe, ainda, com bastante vigor, a ampliação do conceito de saúde como resultante de diversos fatores, dentre eles condições de renda, meio ambiente, educação e alimentação (BRASIL, 2007b).

Só então, com a Constituição Federal de 1988, surgiu o SUS, regulamentado por meio da Lei nº 8.080/1990, sobre a organização do sistema, e da Lei nº 8.142/1990, que versa sobre a participação da comunidade e as transferências de recursos. As relações institucionais entre os gestores foram reafirmadas no Pacto pela Saúde em 2006, por meio da Portaria/MS nº 399/2006.

Para compreender a estrutura do SUS, considerou-se a legislação básica (Quadro 3) que o organiza⁷⁸, de modo a verificar como esses documentos normatizam e legitimam as relações entre os entes federados.

⁷⁷ As Ações Integradas de Saúde compreendiam convênios entre Ministério do Planejamento e Assistência Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Secretarias Estaduais de Saúde, englobando progressivamente os municípios.

⁷⁸ Não se considera, contudo, que uma política pública se estruture apenas com base em legislação. A legislação foi o ponto de partida para a compreensão de como uma política pública que envolve diferentes entes federativos se organiza em termos mais formais.

Quadro 3 – Legislação básica do SUS

Nº	Legislação	Ano	Descrição
1	Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
2	Lei nº 8.080	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.
3	Lei nº 8.142	1990	Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.
4	Portaria/MS nº 2.203	1996	Norma Operacional Básica – NOB 01/1996 do Sistema Único de Saúde (SUS).
5	Emenda Constitucional nº 29	2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.
6	Portaria/MS nº 373	2002	Norma Operacional da Assistência à Saúde / SUS – NOAS-SUS 01/2002.
7	Portaria/MS nº 399	2006	Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto.

Fonte: Diário Oficial da União.

Os documentos mais significativos em termos de compreensão geral do SUS são a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.080/1990. Considerando que tais regramentos apenas sinalizaram as questões da participação social e da transferência de recursos, a Lei nº 8.142/1990 foi aprovada, a partir da mobilização da comunidade, como complementação fundamental ao funcionamento e estruturação do sistema.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 alterou a Constituição Federal no intuito de dispor sobre os recursos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, mas ainda não foi regulamentada.

As Portarias/MS nº 2.203/1996 (NOB 01/1996), nº 373/2002 (NOAS-SUS 01/2002) e nº 399/2006 (Pacto pela Saúde) possuem um caráter mais técnico e operacional: a primeira disciplina, em termos operacionais, as relações entre as esferas de gestão do SUS; a segunda estabelece o processo de regionalização e hierarquização dos serviços públicos de saúde, destacando-se na ampliação do papel do município; e a terceira divulga o Pacto pela Saúde e aprova suas diretrizes. Essas portarias discriminam de maneira mais detalhada a relação entre os entes federativos, mas considera-se que sua legitimidade se imprime por já haver na legislação superior (Constituição Federal de 1988 e Lei nº 8.080/1990) a exigência e disposição de tal relação para a constituição do Sistema.

Uma vez que o foco da análise é a relação entre os entes, o passo que se segue é a verificação da frequência com que os termos “colaboração”, “cooperação” e “sistema”⁷⁹ aparecem no corpo do texto das normas que organizam o SUS, Tabela 6.

Tabela 6 – Frequência dos termos “colaboração”, “cooperação” e “sistema” nas normas relativas ao SUS⁸⁰

Norma	Colaboração	Cooperação	Sistema
Constituição Federal de 1988 ⁸¹	1	0	7
Lei nº 8.080/1990	6	5	90
Lei nº 8.142/1990	0	0	2
NOB 01/1996	0	5	95
NOAS-SUS 01/2002	0	4	98
Portaria/MS nº 399/2006 (Pacto pela Saúde)	0	36	85
TOTAL	7	50	377

Fonte: Diário Oficial da União.

O termo “colaboração” aparece somente sete vezes e em apenas dois textos. Em sua única frequência na Constituição Federal, aparece de forma vaga como uma das atribuições do SUS: “Art. 200. [...] VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” (BRASIL, 1988). Essa mesma atribuição repete-se na Lei nº 8.080/1990 (art. 6, V), que traz também, em seu art. 6, § 2º, VII, uma atribuição do sistema com o apoio de entidades sindicais: “revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo

⁷⁹ Foram consideradas também as palavras correlacionadas que surgiram nos textos: (i) colaboração, colaborar; (ii) cooperação, cooperar; (iii) sistema, subsistema.

⁸⁰ O quadro não apresenta a frequência dos termos na Emenda Constitucional nº 29/2000, por considerar-se que seu texto está inserido no trecho da Constituição Federal de 1988 referente à saúde.

⁸¹ Seções I e II do Capítulo II (Da Seguridade Social), que compõe o Título VIII (Da Ordem Social).

de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais” (BRASIL, 1990a). Nos demais usos, o termo qualifica a relação entre as direções do SUS nos entes federativos para o cumprimento de suas atribuições, no sentido de “apoio” mais específico a uma competência de outro ente federativo de maior abrangência territorial. Assim, se à direção nacional do SUS compete executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras (art. 16, VII), ao município cabe “colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras” (art. 18, IX), demonstrando hierarquia de baixo para cima, não entre os entes federativos, mas no grau de complexidade das ações a serem executadas pelas direções do SUS em cada ente federativo. De modo geral, a utilização do termo colaboração parece estar mais relacionada a um paradigma de atuação que deve fundamentar a garantia do direito, mas que se mostra mais flexível, incorporando, inclusive, setores não representativos do Estado, como é o caso da colaboração com as entidades sindicais.

O termo “cooperação”, por sua vez, apesar de qualificar as relações entre os entes federativos na execução das competências comuns, dispostas no art. 23 da Constituição Federal de 1988, quando se segue para o capítulo específico à saúde, o termo não aparece nenhuma vez, mas está bastante presente nas portarias do Ministério da Saúde, órgão da União, o que, à primeira vista, parece contradizer a autonomia dos entes federativos – na medida em que um ato normativo de um ente federativo regula, ainda que operacionalmente, a relação dos demais entes sem ferir o princípio da autonomia. A legitimidade desses dispositivos pode estar conferida na Lei nº 8.080/1990, pois para aprovação de qualquer lei, há a votação na Câmara dos Deputados e no Senado (ou seja, por representantes da população e dos estados, respectivamente⁸²).

Apesar da pequena frequência do termo “cooperação” na Lei nº 8.080/1990 (cinco vezes), observa-se que seu uso está, de algum modo, sempre vinculado às relações entre os entes federativos, carregando os qualitativos técnico e financeiro, inclusive recursos humanos (art. 14, parágrafo único). Desse modo, compete à direção nacional do SUS “prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional” (art. 16, XIII).

Diferentemente do termo “colaboração”, o uso de “cooperação” configura uma relação de cima para baixo ou entre pares, ou seja, do nível nacional ao nível local. Nesse sentido, na referida lei, em seu art. 16, XIX, compete à direção nacional do SUS “estabelecer o Sistema

⁸² Apesar de terem *status* de ente federativo conferido pela Constituição Federal de 1988, os municípios não possuem representatividade no Congresso Nacional, tampouco nas Assembleias Legislativas dos Estados.

Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o Território Nacional em cooperação técnica com Estados, Municípios e Distrito Federal” (BRASIL, 1990a). Na NOAS 01/2012, “cooperação” identifica-se a “compromisso”, “ação solidária”, como em seu Anexo 5, que apresenta minuta de Termo de Compromisso entre os Entes Públicos, e demonstra a necessidade de algum tipo de formalidade, como a assinatura do referido Termo de Compromisso ou Termo de Cooperação. Além de ter um caráter mais rígido, com exigência de formalidades, o termo se restringe às relações entre os entes federativos públicos, sem incorporar instituições não estatais, o que demonstra um âmbito de relações mais restrito e específico do que o termo “colaboração”, este mais flexível e amplo.

O termo “sistema” é o mais frequente na legislação pesquisada (aparece 377 vezes), seja como autorreferência ao sistema de saúde, seja para caracterizar algum tipo de apoio logístico, como sistema de informações ou de ciência e tecnologia. Como autorreferência, seu conceito aparece tanto na Constituição Federal de 1988, como na Lei nº 8.080/1990, respectivamente, respondendo às questões “o quê?”, “para quê?”, “para quem?”, “com o quê?”:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade (BRASIL, 1988).

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990a).

Destaca-se, nesse sentido, a presença de níveis de sistema, por ente federativo – sistema municipal e sistema estadual – e a existência de subsistemas – de Atenção à Saúde Indígena, de Atendimento e Internação Domiciliar e de Acompanhamento Durante o Trabalho de Parto, Parto e Pós-Parto Imediato – que se integram ao SUS. As categorias de subsistemas exigem que o próprio sistema se ajuste às especificidades, o que demonstra que não possui um fim em si mesmo, mas se mantém na qualidade de resposta ao problema que lhe deu origem, no sentido do atendimento a todos, em todos os níveis, sem discriminações, tal como dispõe o art. 19-G da Lei nº 8.080/1990:

§ 2º O SUS servirá de retaguarda e referência ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, devendo, para isso, ocorrer **adaptações na estrutura e organização** do SUS nas regiões onde residem as populações indígenas, **para proporcionar** essa integração e o **atendimento** necessário em todos os níveis, sem discriminações (BRASIL, 1990a, grifos nossos).

Para compreender melhor esse sistema, é preciso analisar a estrutura do SUS na legislação e como esses conceitos aparecem, de modo a compreender como se dá a relação entre os entes federativos na sua organização. Assim, considerando apenas a legislação básica – uma vez que o conteúdo das portarias versa prioritariamente sobre a operacionalização do que se dispõe nas leis – foi possível formular o quadro com a estrutura do SUS (Quadro 04), entendendo que, da Constituição Federal de 1988 até a Lei nº 8.142/1990, o caminho é o da especificação e do detalhamento.

Quadro 04 – Estrutura da legislação do SUS

Constituição Federal de 1988	Lei nº 8.080/1990	Lei nº 8.142/1990
O quê? Para quê?	O quê? Para quem? Com o quê?	-
Organização	Organização	-
Diretrizes/princípios/planejamento	Diretrizes/princípios/planejamento	-
Competências dos entes	Competências dos entes	-
Financiamento/transferências	Financiamento/transferências	Financiamento/transferências
Profissionais da saúde	Profissionais da saúde	-
Fiscalização e controle	Fiscalização e controle	-
Participação complementar da iniciativa privada	Participação complementar da iniciativa privada	-
Participação da comunidade	Participação popular	Participação da comunidade
-	Subsistemas	-
-	Sistema de informações	-
-	Padrões de qualidade	-

Fonte: Diário Oficial da União.

Pode-se resumir, a partir da legislação analisada, que o SUS se compõe dos elementos: competências dos entes federativos, organização, diretrizes e planejamento, financiamento, fiscalização e controle, participação complementar da iniciativa privada, participação da comunidade e profissionais da saúde.

Ao analisar a relação entre os eixos da análise e a estrutura do SUS, verificou-se que o termo “colaboração” aparece vinculado apenas aos elementos “competências dos entes federativos” e “diretrizes e planejamento”, enquanto os termos “cooperação” e “sistema”, aparecem em todos os elementos estruturantes do SUS. Assim, para entender a relação entre os entes federativos, é preciso compreender como ela se dá em cada elemento estruturante do SUS.

Competências dos entes federativos

Quando se trata de competências dispostas na legislação pesquisada, há de se fazer duas distinções: as competências do SUS como um todo e as competências dos entes federativos na estrutura do SUS. Em suma, compete ao SUS a execução das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, além da formulação de políticas na regulamentação, fiscalização e controle, organização dos profissionais de saúde, por meio de políticas públicas.

Os entes federativos possuem competências⁸³ comuns na estrutura do SUS, quais sejam: a manutenção da direção única descentralizada em sua esfera, a aplicação dos recursos destinados à saúde; e a organização da política de recursos humanos, cabendo à União a assistência complementar aos estados, Distrito Federal e municípios para o cumprimento do piso salarial aos profissionais da saúde.

À União, além de regular as relações entre o SUS e os serviços de saúde privados, cabe cooperar técnica ou financeiramente para a atuação institucional dos estados, Distrito Federal e municípios, mediando as relações entre os sistemas estaduais. Tal mediação, contudo, está envolta de um caráter fortemente participativo, em que as decisões não devem ser tomadas unilateralmente. Isso está expresso no corpo da Lei nº 8.080/1990, que afirma, em seu art. 16, que a União deve “II – **participar** na formulação e na implementação das políticas; [...] IV – **participar** da definição de normas e mecanismos de controle [...]”

⁸³ Não estão discriminadas todas as competências dispostas na legislação, mas apenas as que possuem vinculação com algum tipo de relação entre os entes federativos, foco desta pesquisa, como a cooperação técnica e financeira.

(BRASIL, 1990a, grifos nossos). Desse modo, decisão e execução devem ser partilhadas entre os entes federativos.

Destacam-se das competências dos estados⁸⁴ a promoção da descentralização dos serviços de saúde aos municípios, prestando-lhe apoio técnico e financeiro, bem como a execução supletiva de ações e serviços de saúde, a mediação das relações entre os sistemas municipais de saúde e a participação da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e de controle e avaliação (BRASIL, 1990a). Já na relação com a União, no art. 17, XIII, da Lei nº 8.080/1990, o estado deve colaborar na “execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras” (BRASIL, 1990a), colaboração esta específica quando se trata da competência ampla da União quanto à definição e coordenação da vigilância sanitária.

Aos municípios cabe a execução propriamente dita das ações e serviços de saúde, bem como a participação na formulação das políticas, o que reforça sua integração no campo decisório. Na relação com os demais entes federativos, com a União e os estados (art. 18, VI e IX), o sentido é o da colaboração na fiscalização das agressões ao meio ambiente com impacto na saúde humana e na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras; Na relação com outros municípios (art. 18, VII), podem-se formar consórcios administrativos intermunicipais (BRASIL, 1990a).

Tendo em vista a diretriz de organização descentralizada e hierárquica, a execução dos serviços de saúde cabe prioritariamente aos municípios, que devem ser apoiados pelos estados para o cumprimento de sua atuação institucional. Aos estados, além do apoio técnico e financeiro, cabe a execução supletiva de ações de saúde e a coordenação da relação dos sistemas municipais em seu território. A União responde pela coordenação nacional, mediando as relações entre os sistemas por meio de cooperação técnica e financeira.

Como afirmado anteriormente, o uso do termo colaboração reflete uma relação mais flexível entre as partes, denotando um princípio de comportamento. Já a cooperação se encontra na formalização da relação entre os entes federativos de modo mais rígido, por meio de termo de cooperação, por exemplo, que regravará tal relação, estipulando um vínculo mais concreto.

⁸⁴ Em seu art. 19, a Lei nº 8.080/1990 destina ao Distrito Federal as atribuições concernentes aos estados e municípios.

Organização

A forma de organização do SUS segue três diretrizes organizacionais: descentralização, regionalização e hierarquia, comportando a possibilidade de participação complementar da iniciativa privada.

O âmbito da descentralização é político-administrativo, com direção única em cada esfera de governo – Ministério da Saúde, na esfera federal, e secretarias de saúde ou órgãos afins, nas esferas estadual e municipal – com ênfase na municipalização, ou seja, na execução das ações pelo município. No entanto, não cabe a este apenas a execução dos serviços, mas também a participação na formulação política e de normas. O foco é na regionalização, com vistas à aproximação da política ao beneficiário do serviço público.

A regionalização configura-se como estratégia para garantir os serviços de saúde por meio da integralidade da atenção, racionalização dos gastos e otimização dos recursos com o fim de fortalecer a descentralização. Ela se dá por meio da articulação entre municípios de acordo com suas características geográficas, fluxo de demanda, perfil epidemiológico e oferta de serviços (BRASIL, 2011).

A organização hierárquica, por sua vez, não implica em hierarquia entre os entes federativos em desrespeito à sua autonomia, e sim entre ações e serviços de acordo com níveis de complexidade. Exige-se, para isso, a integração em nível executivo que conjugue recursos e a organização dos serviços, com prerrogativa de formação de consórcios intermunicipais. É essa capacidade de organização que indica, por meio de processo de habilitação, as condições de gestão do município: (i) gestão plena de atenção básica⁸⁵; e (ii) gestão plena do sistema municipal. Se o município não adere ao processo de habilitação, permanece como prestador de serviços do sistema, ficando a cargo do estado a responsabilidade pela gestão do SUS no território do município não habilitado. O estado também pode habilitar-se nas condições de: (i) gestão avançada do sistema estadual; e (ii) gestão plena do sistema estadual⁸⁶. Em qualquer um dos casos, o estado deve cooperar técnica e financeiramente com os municípios para efetivar a descentralização e a organização regionalizada e hierarquizada dos serviços. Não só a capacidade, mas a efetividade dessa descentralização são requisitos para a habilitação do

⁸⁵ Nível inicial de atenção à saúde, mais simples e composta por postos e centros de saúde, unidades de Saúde da Família, etc. (BRASIL, 2007b).

⁸⁶ O Estado que não adere ao processo de habilitação para enquadramento em uma das condições do SUS, oferece os serviços na condição de gestão convencional, não fazendo jus às prerrogativas dispostas na NOB 01/1996, à exceção do Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária, o que corresponde à execução de funções mínimas de gestão do sistema incorporadas pelas secretarias estaduais de saúde.

estado em uma condição ou outra. Desse modo, para a configuração da gestão avançada, dentre outros requisitos, o estado deve dispor de 60% de seus municípios habilitados nas condições de gestão estabelecidas na NOB 01/1996, ou 40% de seus municípios se neles residirem no mínimo 60% da população do estado; enquanto para a configuração da gestão plena, o critério é dispor de 80% de seus municípios habilitados, ou 50% deles, desde que neles residam 80% da população. Além disso, deve comprometer o percentual de teto financeiro da assistência⁸⁷ de 30% no primeiro caso e 50% no segundo com transferências regulares automáticas aos municípios.

Percebe-se, pois, avanços na relação interfederativa e que parte de atribuições de um ente está vinculada à sua relação com outro. Isso significa que a organização do SUS implica em efetiva articulação entre os entes federativos, seja em termos de articulação política para estruturação dos serviços, seja nas transferências financeiras **legalmente** estipuladas. Não é estranho, portanto, que o termo “cooperação” se apresente neste tópico e que, haja vista a imperatividade e escopo dessas relações, o formalismo dos instrumentos se apresente na assinatura de termos de cooperação entre estados e municípios, como determina a NOB 01/1996.

A legislação prevê, ainda, outras formas de articulação, por meio de comissões que atuam em diferentes âmbitos: (i) comissões intersetoriais, que servem como espaços para a articulação política; (ii) comissões permanentes, para a integração entre os serviços e as instituições de educação profissional e educação superior envolvidas na formação dos profissionais da saúde; (iii) comissões intergestores (bi e tripartite), que pactuam as diretrizes e aspectos operacionais do SUS; (iv) conselhos representativos dos entes federativos, como o Conselho Nacional de Secretários da Saúde – Conass – e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems; (v) conferências de saúde, nas quais o Estado e a comunidade formulam a orientação das políticas; e (vi) conselhos de saúde, nos quais a comunidade participa do controle da execução das políticas em nível local. Tal diversidade de órgãos colegiados reflete a complexidade das relações que um sistema como o SUS, tanto nos âmbitos intragovernamental, entre os entes federativos, e de relação com a comunidade, como nos âmbitos de formulação, pactuação, execução e avaliação das políticas.

⁸⁷ Limite máximo de recursos que o Ministério da Saúde pode repassar aos estados e municípios por procedimentos realizados de média e alta complexidade. Calcula-se o teto com base nos perfis populacionais e epidemiológicos de cada região e a partir de parâmetros estabelecidos pela Programação Pactuada e Integrada – PPI (BRASIL, 2007b).

Diretrizes e planejamento

A formulação de políticas do SUS tem em vista o sentido ampliado de saúde definido no art. 3º da Lei nº 8.080/1990:

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; **os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País** (BRASIL, 1990a, grifo nosso).

Assim, são diretrizes do SUS a universalização do acesso, a integralidade e equidade dos serviços, o processo democrático e a participação da comunidade, inclusive no estabelecimento de normas e padrões de qualidade – princípios de caráter conceitual do SUS – e descentralização, regionalização e hierarquização, que podem ser considerados como princípios organizacionais do SUS.

Ainda que não esteja expressa como diretriz, a articulação entre os entes e as políticas e programas perpassa toda a legislação, desde a previsão de comissões intersetoriais para que todas as esferas federativas participem da definição de normas e do planejamento até a colaboração e cooperação entre si para o cumprimento de suas competências.

Se a lógica das diretrizes vai do nível nacional ao local, por se tratarem de orientações gerais para o SUS como um todo, o planejamento parte da necessidade local, devendo os níveis mais ascendentes de governo se adequar e cooperar com o município para que este execute suas atribuições, uma vez que a descentralização ao município, em cooperação com os demais entes federativos, é o principal caráter da organização do SUS e estratégia para se atingir a universalização dos serviços.

Uma vez que, conforme o sentido ascendente – do local ao federal –, o planejamento fica a cargo explicitamente do município, este deverá, para tanto, articular-se com o estado para elaboração de seus planos de saúde, construídos em observância às diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Saúde e base da execução das atividades e do financiamento⁸⁸. Esses planos definem as metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias, que, por sua vez, orientam a proposta orçamentária.

⁸⁸ A Lei nº 8.080/1990 dispõe: “Art. 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União” (BRASIL, 1990a).

Financiamento

Pela disposição constitucional, o SUS é financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos estados, municípios e Distrito Federal e outras fontes – estando a cargo de lei complementar a regulamentação dos percentuais de aplicação para cada ente federativo – e deve seguir a diretriz de conjugação de recursos financeiros. A proposta orçamentária deverá estar em conformidade com o plano de saúde, devendo a União e os estados prestar cooperação técnica e financeira para que os municípios cumpram suas metas. Cada ente deve manter uma conta específica para os recursos destinados à saúde, que serão fiscalizados pelo seu respectivo conselho de saúde. Na esfera federal, cabe ao Ministério da Saúde a administração dos recursos por meio do Fundo Nacional de Saúde (FNS). As transferências de recursos aos estados e municípios considera seu perfil demográfico e epidemiológico e segue o critério de existência de fundo de saúde, conselho de saúde, plano de saúde, relatório de gestão, contrapartida orçamentária própria e comissão de elaboração de plano de carreira, cargos e salários dos profissionais da saúde.

Ao ente federativo que se habilita a fazer parte do SUS, há a prerrogativa de transferência, regular e automática, de recursos de diversos tipos, conforme o nível de sua habilitação, com os correspondentes ao Piso da Atenção Básica (PAB)⁸⁹ – e ao Piso Básico da Vigilância Sanitária (PBVS)⁹⁰. Essa prerrogativa pode ser considerada uma indução ao interesse do município na habilitação para compor o SUS.

Por outro lado, a própria habilitação do estado como gestão avançada ou como gestão plena do sistema vincula-se à capacidade do estado em prestar assistência financeira (30% e 50%, respectivamente, do teto financeiro da assistência) a seus municípios, contribuindo, de maneira mais concreta, para a descentralização dos serviços básicos de saúde ao nível municipal, bem como sua habilitação na qualidade de gestão plena de atenção básica ou gestão plena do sistema municipal.

⁸⁹ “Trata-se do Piso da Atenção Básica (PAB), que é calculado com base no total da população da cidade. Além desse piso fixo, o repasse pode ser incrementado conforme a adesão do município aos programas do governo federal. São incentivos, por exemplo, dados ao programa Saúde da Família, no qual cada equipe implementada representa um acréscimo no repasse federal. As transferências são realizadas fundo a fundo” (BRASIL, 2006, p. 14).

⁹⁰ “Consiste em um montante de recursos financeiros destinado ao custeio de procedimentos e ações básicas da vigilância sanitária, de responsabilidade tipicamente municipal. Esse Piso é definido pela multiplicação de um valor per capita nacional pela população de cada município (fornecida pelo IBGE), transferido, regular e automaticamente, ao fundo de saúde ou conta especial dos municípios e, transitoriamente, dos estados, conforme condições estipuladas nesta NOB” (BRASIL, 1996, 13.1.1).

Haja vista a complexidade do tema financiamento, principalmente no campo das políticas sociais, por ser esse um lócus de disputas historicamente relevante, a legislação tratou como cooperação a relação entre os entes federativos para o tratamento desse assunto. Percebe-se, pois, uma forma mais rígida nessa relação, em que as transferências ocorrem de acordo com um conjunto de regramentos e formalidades diversas, a principal delas, por meio de lei complementar ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, para aplicação de percentuais de recursos pelos entes federativos na área da saúde.

Fiscalização e controle

A Constituição Federal de 1988 prevê lei complementar que estabeleça os percentuais dos recursos a serem aplicados pelos entes em saúde e também as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas nas diferentes esferas de governo. A referida lei complementar não foi criada, mas a Lei nº 8.080/1990 traz algumas indicações: são campo de atuação do SUS o controle e fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde; controle da prestação de serviços relacionados direta e indiretamente à saúde; e definição pelos entes entre si de instâncias e mecanismos de controle, avaliação e fiscalização das ações e serviços da saúde.

A União estabelece critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade sanitária de produtos, substâncias e equipamentos para a saúde em articulação com os demais órgãos governamentais; bem como se articula com órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional e entidades representativas de formação de recursos humanos na área da saúde.

O estado, por sua vez, deve acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do SUS, não como supervisor de suas ações, mas como o mediador das relações entre as redes, cooperando para a atuação institucional dos municípios.

Cabe ao município planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; e controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde. Desse modo, a descentralização no nível da municipalização não corresponde apenas à execução das ações, mas a todo o processo que vai desde a formulação das políticas públicas até sua avaliação.

Não apenas os entes federativos participam da formulação e controle das políticas do SUS. As conferências de saúde são exemplo da participação de diversos segmentos sociais no

diagnóstico da situação da saúde e na elaboração de diretrizes. As populações indígenas, por exemplo, participam de órgãos colegiados de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de saúde. Os recursos financeiros do SUS são movimentados sob a fiscalização dos conselhos de saúde, responsáveis pelo controle da execução da política.

Participação complementar da iniciativa privada

A saúde é direito de todos e dever do Estado, cujas ações podem ser efetuadas direta ou indiretamente por meio de terceiros, sejam eles pessoas físicas ou pessoas jurídicas, livre à iniciativa privada desde que legalmente habilitada, vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde que não seja por meio de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU), de entidades de cooperação técnica e financeira e empréstimos.

Para garantia da universalidade do atendimento à população, é possível, na organização do SUS propriamente dita, a participação de instituições privadas – preferencialmente filantrópicas sem fins lucrativos – na forma complementar, por meio de convênio ou contrato de direito público. Cabe à União regular as relações entre o SUS e os serviços privados contratados de assistência à saúde, mas é aos municípios que cabe o controle e a fiscalização de seus procedimentos.

A possibilidade de participação complementar da iniciativa privada no SUS pode ser justificada devido à ausência de capacidade estrutural própria que dê conta da garantia do direito à saúde a todos. Essa participação deve estar, contudo, sob a égide do regramento público em geral, regulado, portanto, pela União e fiscalizado pelos municípios, a fim de se assegurar a finalidade pública dos serviços ofertados.

Participação da comunidade

O caráter democrático é diretriz e forma de organização do SUS, que prevê a participação da comunidade inclusive na formulação das políticas na área da saúde⁹¹. No entanto, nem a Constituição Federal de 1988, nem a Lei nº 8.080/1990 especificaram como se

⁹¹ Há disposição específica também quanto à participação da população indígena em órgãos colegiados de acompanhamento e avaliação das políticas de saúde, como conselhos.

daria essa participação. Foram os próprios movimentos sociais que pressionaram para a aprovação da Lei nº 8.142/1990 a fim de assegurar que a diretriz fosse cumprida.

A lei estabelece duas formas de participação. A primeira delas são as conferências de saúde, que devem acontecer a cada quatro anos e que se caracterizam como um espaço de participação de vários segmentos sociais para a proposição de diretrizes e formulação da política nos seus respectivos níveis. A segunda delas são os conselhos de saúde um espaço composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários para formulação de estratégias e controle da execução da política aprovada na conferência de saúde, de caráter obrigatório para o recebimento de recursos. Desse modo, ficam garantidas duas instâncias de participação da comunidade, uma no âmbito da formulação política em si e a outra no âmbito da sua execução e controle.

Profissionais da saúde

A Constituição Federal de 1988 estabelece que lei federal disponha sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para a elaboração de planos de carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, mas esse dispositivo ainda não foi concretizado. Pela Lei nº 8.080/1990, a política de recursos humanos deve ser formalizada e executada articuladamente pelas diferentes esferas de governo para a valorização da dedicação exclusiva aos serviços do SUS e a formação e desenvolvimento de recursos humanos na área da saúde, com previsão de comissões permanentes de integração entre os serviços de saúde e as instituições de educação profissional e superior. A União é responsável pela promoção da articulação com órgãos de educação e de fiscalização do exercício profissional e as entidades representativas de formação de recursos humanos de saúde.

Os dispositivos referentes a plano de cargos e salários e de carreira dos profissionais da saúde e a fixação de pisos nacionais de salários foram vetados⁹² pelo então Presidente Fernando Collor de Melo com a justificativa⁹³ de que criariam mais um segmento no serviço público, quando o objetivo era o da instituição de um sistema de integração das carreiras.

⁹² Os vetos referem-se aos incisos II e III do art. 27 da Lei nº 8.080/1990, assim na íntegra: “Art. 27. [...] II – instituição, em cada esfera de governo, de planos de cargos e salários e de carreira para o pessoal do Sistema Único de Saúde (SUS), da administração direta e indireta, baseados em critérios definidos nacionalmente; III – fixação de pisos nacionais de salários para cada categoria profissional, sem prejuízo da adoção pelos Estados e Municípios de remuneração complementar para atender às especificidades regionais” (BRASIL, 1990a).

⁹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep680-L8080-90.pdf.

Além disso, considerou a fixação de piso como inconstitucional com a justificativa de que feriria o princípio da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais entre servidores do mesmo Poder. No entanto, a Emenda Constitucional nº 63/2010, alterou o art. 198, § 5º, da Constituição Federal de 1988, incluindo na previsão de lei federal sobre o regime jurídico e regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias a disposição sobre o piso salarial nacional e as diretrizes para os planos de carreira, responsabilizando a União pela assistência financeira complementar aos entes subnacionais para o cumprimento do piso salarial.

A participação política dos profissionais da saúde foi legitimada por meio da Lei nº 8.142/1990, que conferiu à categoria espaço na composição de conselhos de saúde.

Da análise da legislação do SUS, verifica-se que os elementos que o estruturam não se configuram de forma estanque, mas se relacionam mutuamente. Assim, no que tange às competências dos entes federativos, encontram-se elementos relacionados à organização, planejamento, financiamento, controle, participação e profissionais da saúde. Cabe destacar que em todos eles, pode-se perceber não só a relação entre si e a necessidade de cooperação entre os entes federativos, mas também a presença de três elementos determinantes na configuração do SUS: a participação, a regionalização e a descentralização.

A participação exprime o caráter democrático de partilha da capacidade de decisão e se expressa em dois âmbitos: (i) na dinâmica de articulação entre os entes federativos na gestão colegiada do SUS, em que todas as esferas de governo que compõem o sistema participam não só da formulação de normas e diretrizes, mas da execução das ações, seja de forma direta, seja na forma da colaboração ou cooperação técnica e financeira para o cumprimento das competências fixadas; e (ii) na gestão participativa da comunidade que, por meio das conferências e conselhos de saúde, interfere na formulação, execução e avaliação das políticas.

A participação tem caráter mais decisivo por conta da diretriz da regionalização, que demarca o território como espaço da discussão da política, considerando suas características geográficas, econômicas, sociais, de perfil epidemiológico, entre outras. E é em favor dessa regionalização que a descentralização no modelo da municipalização dos serviços é uma diretriz tão relevante, presente em toda a legislação do SUS, sendo de responsabilidade dos estados e da União o apoio à sua efetivação. E como a descentralização não se dá apenas nos aspectos de execução, mas de formulação das políticas, a proximidade com a comunidade pode conferir mais qualidade à participação social no SUS.

O foco no território, por meio da regionalização e da descentralização nos campos da execução e da formulação política, juntamente com a participação social e a gestão colegiada nos diversos elementos que compõem o âmbito de atuação do SUS podem ser considerados essenciais para sua efetiva configuração na qualidade de sistema que objetiva garantir a saúde como direito fundamental e social a todos.

3.2 Relação estado – municípios na Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso

A institucionalização da Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso deu-se em um contexto nacional de redemocratização política após um longo período de regime militar e começou como um embate contra a organização hierárquica autoritária do sistema estadual quando o município sequer era considerado ente federativo (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010). A Constituição Federal de 1988, que incorporou o município como ente federativo, foi um importante instrumento para realçar a importância do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, sem o qual não se poderia falar em sistema único de educação. Essa foi a opção de organização educacional no território municipal assumida pelo estado do Mato Grosso em sua Constituição Estadual de 1989, cuja aprovação contou com o protagonismo de setores acadêmicos (em especial da Universidade Federal de Mato Grosso) e do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso (Sintep-MT), reflexo do vigor da luta por gestão democrática e valorização profissional no território do estado (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010).

Apesar de o termo sistema único de educação⁹⁴ já estar presente na Constituição do Estado de 1989, só em 1998, após diversos embates, foi aprovada a Lei Complementar nº 49/1998, com a regulamentação da gestão única de educação básica como uma forma gradual de se chegar ao sistema único. A década de 1990, caracterizada pelas diversas ações de reforma do Estado, comportou o embate entre o posicionamento do governo do Mato Grosso, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação (Seduc), e do Sintep-MT, com

⁹⁴ A proposta de sistema único feita por Mato Grosso seria uma forma de reorganizar o sistema de educação do estado, “articulando o planejamento e as ações de todas as unidades escolares sediadas no território do Estado [...] colocando como foco referencial de suas ações a unidade escolar” (MATO GROSSO, 1996).

posicionamentos diferentes. O primeiro promovia a ideia de um sistema único descentralizado de educação básica (Sudeb), cujo foco recaía na escola como unidade básica do sistema único de ensino, sem que houvesse distinção entre “escola estadual” e “escola municipal” (MATO GROSSO, 1996). Pela proposta, na visão da Seduc, passa a ser “a escola e não o município o foco da edificação do sistema” (MATO GROSSO, 1996, p. 52). O documento da Seduc afirma, ainda:

Pode-se conceituar o Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica de Mato Grosso como um processo de integração dos poderes constituídos, a interação política, normativa e executiva dos serviços públicos de educação básica, a fusão dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, a **unificação** de redes escolares sem distinção de unidades federais, estaduais ou municipais localizadas no território do estado, de modo a evitar os paralelismos, as discriminações no atendimento aos alunos e no trato aos profissionais de educação, a duplicidade de meios para fins idênticos e as atividades concorrenciais, buscando a universalização da educação básica para todos os habitantes do Estado⁹⁵ (MATO GROSSO, 1996, p. 66).

O Sintep, por sua vez, defendia o sistema único de educação pública básica para o Mato Grosso, pois havia por parte dos profissionais da educação e da comunidade acadêmica em geral uma discordância quanto ao termo descentralização, por sua vinculação a preceitos neoliberais (CARDOSO NETO, 2004). Considerava-se a Emenda Constitucional nº 14/1996 como desmobilizadora do regime de colaboração em favor da simples descentralização preconizada pela Reforma de Estado dos anos 1990, uma vez que tornava a colaboração restrita ao ensino fundamental obrigatório e induzia a municipalização do ensino, mesmo não tendo o município suficientes condições. Além disso, ao transferir suas matrículas aos municípios, por exemplo, o estado teve de demitir (com amparo da Emenda Constitucional nº 14/1996) os profissionais da educação excedentes, enquanto o município os contratava em condições precárias.

Não é sem fundamento a crítica feita à proposta da Seduc, que, ao centralizar a escola como unidade básica do sistema único, relativiza as funções dos entes federativos na garantia dos serviços públicos e deixa em segundo plano a educação como organização do Estado.

⁹⁵ Havia na proposta a previsão de uma Fundação de Educação Básica, “[...] de direito público, como gestora de todo o sistema e responsável pela execução da política educacional [...] administrada por um Conselho Curador garantindo-se a participação de todos os segmentos envolvidos com a escola pública” (MATO GROSSO, 1996, p. 73). A proposta, no entanto, não vingou. Abicalil e Cardoso Neto afirmam que os impasses políticos foram maiores que os impasses jurídicos, pois os problemas quanto a patrimônio poderiam se resolver com leis municipais, mas não se conseguiu romper com a dificuldade de conceber a Fundação como instância política de Estado, não de governo: “Nos anos 1990, a Fundação romperia com toda uma estrutura de exercício de poder estabelecida no estado e nos municípios, porque ela remete às instâncias de decisão e de elaboração de políticas que fogem ao controle desse ou daquele governo” (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010, p. 227).

Ainda que não se possa afirmar categoricamente a relação dessa proposta com os valores neoliberais criticados à época, o próprio documento da Seduc (1996) traz concepções provenientes da então Reforma de Estado, como o princípio da competição como estímulo à iniciativa e inovação e a sempre constante referência à incapacidade gerencial do poder público (sem, contudo, defesa à diminuição do Estado).

Diante disso, a Conferência de Educação do Estado, que contou com ampla participação estudantil, acadêmica e dos movimentos sociais (LECLERC, 2002), aprovou a gestão única e cooperada entre estado, municípios e a comunidade escolar, tendo sido aprovada a legislação da gestão única como uma forma de se atingir gradualmente o sistema único. O que prevaleceu, contudo, foi a municipalização do ensino, num processo de descentralização que serviu mais à “pulverização das redes, ao invés de viabilizar o sistema único” (LECLERC, 2002, p. 213). Os motivos para os impasses podem ir desde os impasses políticos e jurídicos envolvidos na possibilidade de perda do poder de decisão dos governos estadual e municipais para o conselho gestor tripartite da gestão única, presente na proposta (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010), até a “complexidade das relações que se estabelecem no sindicato, [...] sua dinâmica interna, seu contexto corporativo-organizativo ante o Estado”⁹⁶ (LECLERC, 2002, p. 204).

Tendo em vista tais impasses, para entender a configuração das relações interfederativas na Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, considerou-se a legislação básica descrita no Quadro 5:

Quadro 5 – Legislação básica da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso

Nº	Legislação	Ano	Descrição
1	Constituição do Estado de Mato Grosso	1989	Constituição do Estado de Mato Grosso de 1989.
2	Lei Complementar nº 49	1998	Dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências.

⁹⁶ Leclerc (2002) faz uma autocrítica relativa ao corporativismo presente em instituições como sindicatos, como “a relação entre uma direção sindical político-ideologicamente posicionada (e às vezes radicalizada e sectarizada) com o conjunto da categoria que permanece distante do conteúdo política-ideológico pautado [...] A democracia do sindicato é assim uma democracia para uma parcela de 10% mais ou menos, porque aqueles que não participam assiduamente se deparam, no fim das contas, com um conjunto de regras e normas que funcionam para aqueles que chamamos de militantes, mas desconhecidas pelo conjunto” (p. 205).

3	Lei Complementar nº 50	1998	Dispõe sobre a Carreira dos Profissionais da Educação Básica de Mato Grosso.
4	Lei nº 7.040	1998	Regulamenta os dispositivos do Artigo 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o inciso VI do Artigo 206 da Constituição Federal, que estabelecem Gestão Democrática do Ensino Público Estadual, adotando o sistema seletivo para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e a criação dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar nas Unidades de Ensino.

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, promulgada em 1989, portanto sob a vigência da recém-promulgada Constituição Federal da República de 1988, também dedica um espaço à educação, em seu Título V, intitulado “Do Desenvolvimento Econômico e Social”, Capítulo II, “Da Ação Cultural”, Seção I, “Da Educação”. Mato Grosso reafirma em nível estadual o dever do Estado e dos Municípios na organização de seus sistemas de ensino articuladamente e em regime de colaboração, mas é o único estado a prever em sua Constituição a integração, na forma da lei, dos sistemas estadual e municipais em um sistema único de ensino, possibilidade dada explicitamente com a Lei nº 9.394/1996.

No entanto, somente em 1998, foi aprovada a Lei Complementar nº 49, que dispõe sobre o sistema de ensino de Mato Grosso, que, apesar de versar prioritariamente sobre o sistema estadual, trata em seu Capítulo II, da gestão única de educação básica das redes estadual e municipal de ensino público como forma de implementar progressivamente o sistema único de educação básica de que trata a Constituição do Estado.

À Lei Complementar nº 49/1998, seguiu-se a Lei Complementar nº 50/1998, que dispõe sobre o plano de carreira dos profissionais da educação básica do Mato Grosso, ao qual podem optar os municípios que aderirem à gestão única.

Por fim, a Lei nº 7.040/1998 trata da gestão democrática do ensino público estadual, do sistema seletivo para escolha de dirigentes⁹⁷ de estabelecimentos de ensino e da criação de conselhos deliberativos da comunidade escolar nas unidades de ensino, elementos a serem adotados na composição da gestão única.

⁹⁷ A referida lei reitera a gestão democrática como um princípio que deve seguir aos preceitos da corresponsabilidade entre Poder Público e sociedade, autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola (por meio da organização de conselhos e aplicação de critérios democráticos para escolha de diretores de escolas), transparência e eficiência da utilização dos recursos. A escolha de diretores de escolas públicas consta de duas etapas: (i) ciclo de estudos, com 100% de frequência; (ii) seleção do candidato pela comunidade escolar por meio de voto na própria unidade escolar.

Na legislação que estrutura a educação em Mato Grosso, os eixos estruturantes para a compreensão das relações interfederativas no território do estado encontram-se dispostos conforme o Tabela 7.

Tabela 7 – Frequência dos termos colaboração, cooperação e sistema nas normas relativas à Gestão Única

Norma	Colaboração	Cooperação	Sistema
Constituição do Estado de Mato Grosso de 1988 ⁹⁸	1	0	6
Lei Complementar nº 49/1998	4	3	37
Lei Complementar nº 50/1998	2	2	10
Lei nº 7.040/1998	0	0	2
TOTAL	7	5	55

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

O termo “colaboração” possui sete ocorrências na legislação pesquisada. Na Constituição do Estado, o termo reflete as relações entre os entes federativos na organização de seus sistemas de ensino, de modo necessariamente articulado. Esse sentido também está presente na Lei Complementar nº 49/1998, que em seu art. 9º trata de “formas de colaboração” entre os entes federativos para a universalização do ensino:

Na universalização do ensino obrigatório, o Estado e os municípios garantirão, mediante convênio, em cumprimento ao § 4º do Artigo 211 da Constituição Federal, dentre outras **formas de colaboração**, o uso comum e articulado de seus espaços físicos e dos recursos humanos e materiais, precedido de autorização dos órgãos normativos e gestores dos sistemas envolvidos (MATO GROSSO, 1998a, grifo nosso).

No art. 4º da referida lei complementar, o termo é utilizado como uma forma de relação mais ampla que extrapola o âmbito do Estado: “A educação em Mato Grosso, direito de todos, dever do Estado e da família, promovida com a **colaboração** da sociedade [...]” (MATO GROSSO, 1998a).

A colaboração encontra-se, ainda, no art. 88, II, que trata da relação com a educação superior para a formação de profissionais da educação, e no art. 53, § 3º, que trata da possibilidade de que as formas de colaboração se estabeleçam também no nível dos

⁹⁸ Seção I (Da Educação) do Capítulo II (Da Ação Cultural), que compõe o Título VIII (Do Desenvolvimento Econômico e Social).

estabelecimentos de ensino, como campo da gestão democrática do ensino. O termo, contudo, não está presente na Lei nº 7.040/1998, que trata especificamente da gestão democrática.

Já na Lei Complementar nº 50/1998, o termo é utilizado em sentido mais geral de postura dos profissionais em relação às suas atribuições com a administração da escola (art. 38, § 1º) e, especificamente, do secretário escolar na elaboração de relatórios (art. 3º, II, d, 9)⁹⁹.

Assim, no geral, o termo colaboração se refere a uma conduta colaborativa, ou seja, de trabalho conjunto, que engloba os entes federativos nas relações entre seus sistemas de ensino, mas também outras instituições, a sociedade como um todo e até mesmo os indivíduos, como é o caso expresso dos profissionais da educação.

O termo “cooperação”, por sua vez, apesar de entendido como espécie de relação entre os entes federativos, a partir da sua leitura na Constituição Federal de 1988, não está presente na Constituição do Estado de Mato Grosso, e reflete esse tipo de relação federativa em apenas uma das cinco ocorrências entre as Leis Complementares nº 49/1998 e 50/1998.

Nesse sentido, no art. 6º da Lei Complementar nº 49/1998, “cooperação” caracteriza uma relação de ordem mais técnica da Secretaria de Estado de Educação em direção aos municípios de Mato Grosso, para cumprimento do dever do Estado e dos municípios com a educação escolar pública. Apesar de essa cooperação ser de ordem técnica, ela configura uma relação entre os entes federativos para a garantia do direito à educação no território de Mato Grosso.

Nas demais ocorrências, porém, “cooperação” ou mantém seu caráter técnico, mas entre instituições especializadas para a organização da educação profissional e cooperação internacional para afastamento de profissionais para servir em organismos internacionais; ou apresenta-se como característica pessoal a ser alcançada por meio da educação, como na Lei Complementar nº 49/1998, art. 102: “A Educação Especial tem como objetivo: [...] II – incentivo à autonomia, cooperação, espírito crítico e criativo da pessoa portadora de necessidades educativas especiais” (MATO GROSSO, 1998a).

Desse modo, percebe-se que, no uso que distingue cooperação de colaboração – sentido de conduta colaborativa –, o termo envolve algum tipo de formalidade nas relações, ainda que não necessariamente entre entes federativos, como é o caso da cooperação com organismo internacional, como dispõe o art. 66 da Lei Complementar nº 50/1998: “O afastamento do Profissional da Educação Básica para servir em organismo internacional de

⁹⁹ A Lei Complementar nº 50/1998, em seu art. 38, § 1º, assim dispõe: “Entende-se por hora-atividade aquela destinada à preparação e avaliação do trabalho didático, à **colaboração** com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica da escola” (MATO GROSSO, 1998b).

que o Brasil participe ou com o qual **coopere** dar-se-á com direito à opção pelo subsídio” (MATO GROSSO, 1998b).

Dos três eixos pesquisados, o termo “sistema” é o que possui maior ocorrência e está presente nos quatro documentos analisados. Apesar de, na maioria delas, estar relacionado à educação, os textos o apresentam de formas bastante variadas: sistema de ensino, sistema regular de ensino, sistema público de educação básica, sistema de educação pública, sistema único de ensino, sistema único de educação básica, sistema educacional do Estado, sistema estadual de educação, sistema estadual de ensino, sistema municipal de ensino, sistema federal de ensino, sistema eletivo para a escolha de dirigentes, sistemas políticos, sistema remuneratório dos profissionais da educação básica. Percebe-se, ainda, uma indefinição conceitual ao se tratar de um único objeto, como “sistema único de ensino” e “sistema único de educação básica”¹⁰⁰.

A estrutura da legislação relacionada à Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso pode ajudar a compreender melhor como se dão as relações interfederativas e os elementos principais em que ocorrem para a organização do ensino. No entanto, na comparação entre as disposições dos documentos selecionados (Quadro 6), verificam-se poucos pontos em comum.

Quadro 6 – Estrutura da legislação da gestão única de educação básica das redes estadual e municipal de ensino de Mato Grosso

Constituição do Estado de Mato Grosso	LC nº 49/1998	LC nº 50/1998	Lei nº 7.040/1998
Objetivo	Concepção	-	-
Princípios	Princípios	-	Preceitos
Competências	-	-	-
Política	Planos	-	-
Financiamento	Financiamento	-	-
Profissionais da educação	Profissionais da educação	Profissionais da educação	-

¹⁰⁰ O documento da Seduc (MATO GROSSO, 1996) reconhece que a variedade de usos do termo “sistema” confere confusões e ambiguidades inclusive em documentos oficiais e discursos de autoridades. Distingue, por exemplo, sistema estadual no sentido estrito (de responsabilidade do estado, na qualidade de ente federativo) e no sentido amplo (do ponto de vista do território, abarcando toda ação educacional, seja ela promovida pelo estado ou pelo município).

Currículo	-	-	-
Ensino Privado	-	-	-
Educação superior	-	-	-
Sistema único de ensino	Gestão única da educação básica	-	-
-	Gestão democrática do ensino	-	Gestão democrática do ensino
-	Sistema estadual de educação	-	-
-	-	Regime de trabalho	-
-	-	Estrutura da carreira	-
-	-	-	Órgãos colegiados

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

A estrutura disposta no Quadro 6 acima não caracteriza especificamente a gestão única de educação básica, pois trata majoritariamente da organização do sistema estadual de ensino – passível de aplicação nos municípios que aderirem à gestão única. Por isso, tomou-se por base o especificamente disposto na Lei Complementar nº 49/1998, sobre a caracterização da gestão única: finalidade, organização, ações conjuntas, gestão democrática, planejamento e profissionais da educação.

Assim, a partir dos tópicos elencados na disposição da gestão única de educação básica, a análise se dará em conjunto com os demais documentos para compreensão de como cada um deles é tratado em termos de relações interfederativas.

Finalidade

A concepção de educação disposta na legislação do Mato Grosso abrange os processos desenvolvidos nas relações humanas, com a família e em sociedade, e no trabalho e manifestações culturais. A legislação reitera a educação como direito de todos, pública, gratuita e de qualidade, e disciplina especificamente a educação escolar desenvolvida em instituições públicas. A Lei Complementar nº 49/1998 assim delimita o âmbito da educação sob a responsabilidade do Estado:

Art. 2º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, políticas e religiosas.

§ 1º Esta lei complementar disciplina a **educação escolar** que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao **mundo do trabalho** e à **prática social** (MATO GROSSO, 1998a).

Nesse sentido, a fim de garantir o direito à educação, a Constituição do Estado de Mato Grosso instituiu o Sistema Único de Ensino, como integração em colaboração dos sistemas estadual e municipais, na forma da lei. Assim, a Lei Complementar nº 49/1998 introduz a gestão única de educação básica das redes estadual e municipal de ensino público de Mato Grosso, cuja finalidade é a implementação gradual do sistema único de educação básica.

O sentido da gestão única para implementação do sistema único está vinculado aos princípios da universalização da educação básica, da qualidade do ensino, da valorização dos profissionais da educação e da gestão democrática nos níveis político-administrativo e pedagógico.

Organização

A Lei Complementar nº 49/1998 determinou a gestão única de educação básica das redes estadual e municipal de ensino público de Mato Grosso como forma gradual de se atingir ao Sistema Único de Educação Básica, mas estabeleceu um critério de, pelo menos, 15% de adesão dos municípios para a instituição desse sistema único, que só então seria definido em lei específica, como estipula a Constituição do Estado¹⁰¹:

Art. 10. Os municípios que não constituírem seus próprios Sistemas de Ensino integrar-se-ão ao Sistema Estadual de Ensino.

Parágrafo único. A adoção de gestão única por, pelo menos, 15% (quinze por cento) dos municípios, implicará a instituição do Sistema Único de Educação Básica, a ser definido em lei específica.

Art. 11. Fica implantada, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino

¹⁰¹ Cardoso Neto critica a Lei Complementar nº 49/1998, que não teria respeitado as deliberações da Conferência Estadual de Educação, estabelecendo “uma amarração complicada [...]. É que ela estabelece um critério que determinado número de municípios que assinarem a gestão única, automaticamente instituem o sistema único (art. 10, parágrafo único). São 15% dos municípios e ao mesmo tempo estabeleceu alguns critérios que quando a gente observa, por exemplo, o precedente a qualquer estabelecimento desse convênio é um Plano Municipal de Educação” (CARDOSO NETO, 2004, p. 83).

Público, com a finalidade de implementar progressivamente o Sistema Único de Educação Básica, conforme Artigo 244, parágrafo único, da Constituição Estadual [...] (MATO GROSSO, 1998a).

Verifica-se, pois, que o município pode, por omissão, integrar-se ao sistema estadual de educação, ou, por ação, constituir seu sistema próprio ou adotar a gestão única. A adesão do município à gestão única se dá apenas por meio da inclusão em seu plano municipal de educação¹⁰² de programas conjuntos relacionados à universalização do atendimento, formação de professores, unificação da política de valorização dos profissionais da educação, implantação da gestão democrática e avaliação. Mas não fica claro se, para isso, o ideal seria a anterior instituição de sistema próprio, uma vez que o contexto privilegiava a descentralização dos serviços educacionais, apesar das críticas a uma possível influência do neoliberalismo.

Na caracterização da gestão única, a lei estabelece, ainda, a existência de Comissão Permanente, formada paritariamente pelas redes estadual e municipais de ensino, responsável pelo Plano de Trabalho Anual comum à rede. Parece, contudo, possuir um caráter mais técnico, não se configurando, portanto, como um espaço de articulação política entre os entes para a gestão do sistema, pois, por meio do referido plano de trabalho, o que se verifica é o ajustamento das redes municipal e estadual no território do município. Ao se considerar a possibilidade de adesão de um conjunto de municípios, o que fica evidente é mais a adequação de suas redes quanto às ações de âmbito mais técnico, como cadastro, matrícula, transporte e calendário, do que espaço para articulação de políticas como avaliação e currículo, por exemplo, e a possibilidade de optar pela Lei Complementar nº 50/1998, que trata dos profissionais da educação básica do estado. Além disso, ainda que a organização da educação deva dar-se de forma colaborativa, prevalece como definição da Secretaria de Estado de Educação, em parceria com as universidades federal e estadual, conforme estabelece a Lei Complementar nº 49/1998, a formação continuada e a avaliação de rendimento escolar e de gestão, com previsão de participação apenas do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública, o que pode ser considerado como um enfraquecimento da autonomia federativa dos municípios.

¹⁰² Cardoso Neto (2004), a partir de entrevistas feitas para estudo sobre o processo democrático da Conferência Estadual de Educação, chama atenção à fala de um dos entrevistados quanto à característica do plano municipal de educação em não ser um plano referente à sua rede de ensino, mas que abarque a política educacional no território do município como um todo, envolvendo ações tanto de âmbito municipal, quanto estadual, inclusive a oferta privada de serviços educacionais, o que é um desafio ainda não superado nos municípios de Mato Grosso e se mostra como mais um obstáculo para a instituição do sistema único de educação básica.

Gestão democrática

Omitida na Constituição do Estado de Mato Grosso de 1989, a gestão democrática é caracterizada na Lei Complementar nº 49/1998 como ação coletiva princípio e prática político-filosófica da educação escolar a ser assegurado nos níveis político, administrativo e pedagógico, de modo a nortear as ações educacionais, desde o planejamento até a avaliação. Abrange instâncias – Conselho Estadual de Educação, Fórum Estadual de Educação e Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares – e espaços ou instrumentos – Conferência Estadual de Educação, Plano Estadual de Educação, sistema eletivo para seleção de diretor, transparência, regimentos escolares, avaliação, com previsão de formas de colaboração mútua entre os estabelecimentos.

O Conselho Estadual de Educação é o órgão colegiado composto de indicados pelo Governador do Estado e por entidades públicas e privadas¹⁰³, de cunho normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e de assessoramento superior da Secretaria de Estado da Educação.

O Fórum Estadual de Educação, composto por representantes indicados por segmentos educacionais da sociedade de Mato Grosso por meio de suas entidades estaduais, tem por objetivo a promoção da Conferência Estadual de Educação e a proposição das diretrizes e prioridades para a formulação da Política Pública Estadual de Educação, devendo o Plano Estadual de Educação ser elaborado após reunião do Fórum.

O Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, com participação da comunidade escolar, foi regulamentado pela Lei nº 7.040/1998, que trata a gestão democrática no espaço escolar, não no âmbito mais abrangente de decisão e elaboração de políticas públicas educacionais. O referido conselho é responsável pela garantia da participação social da comunidade escolar, elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Escola e do Projeto Político-Pedagógico da Escola, deliberações diversas, contratação, deliberação sobre convênios com o Poder Público e instituições não-governamentais, acompanhamento, fiscalização, elaboração e execução de orçamento anual e prestação de contas, dentre outros.

¹⁰³ O art. 36 (§§ 1º e 2º) estabelece que a Câmara de Educação Básica deve ser composta necessariamente por um representante de cada um dos seguintes segmentos sociais: do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública Básica; de dirigentes de estabelecimento de ensino privado; dos Secretários Municipais de Educação, da Educação Indígena, do Conselho da Criança e do Adolescente, de pais de alunos da educação básica, de alunos da educação básica, das federações empresariais, das centrais sindicais dos trabalhadores, da educação especial e da Secretaria Estadual de Educação. A Câmara de Educação Superior, por sua vez deve ter a representação de cada um dos segmentos a seguir: das universidades públicas, das universidades privadas, das instituições públicas isoladas de ensino, instituições superiores privadas de ensino, de sindicato de trabalhadores de educação superior, de alunos universitários, dos segmentos representativos da comunidade científica e cultural, das federações empresariais, das centrais sindicais dos trabalhadores, dos conselhos de classe e da Secretaria Estadual de Educação (MATO GROSSO, 1998a).

A gestão democrática configura-se, pois, na autonomia na gestão administrativa, que inclui prestação de contas e transparência; na gestão financeira, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Estratégico, para funcionamento e melhoria do padrão de qualidade; e na gestão pedagógica, também pelo Plano de Desenvolvimento Estratégico da Escola e pelo Projeto Político-Pedagógico.

Ações conjuntas

A gestão única caracteriza-se por programas conjuntos e permanentes que envolvem cinco campos de atuação: (i) a universalização do atendimento da educação básica; (ii) formação continuada de professores; (iii) unificação da política de valorização dos profissionais da educação; (iv) implantação da gestão democrática nos âmbitos pedagógico, político e administrativo; e (v) avaliação de rendimento e da gestão democrática.

As ações conjuntas para a universalização do atendimento da educação básica envolvem cadastro, microplanejamento, transporte, chamada e matrícula da população escolar e devem estar definidas no Plano de Trabalho Anual comum à rede pública de educação básica no município.

A formação de profissionais da educação básica fundamenta-se na associação entre teorias e práticas, dever do estado, que pode firmar convênios com instituições superiores de educação, o que interfere diretamente na formação de profissionais que atuarão na educação básica nas redes municipais de ensino. Mato Grosso conta, para isso, com Centros de Formação e Atualização de Professores (Cefapros), responsáveis pela política, sistematização e execução de projetos e programas de formação, bem como por parcerias com Ministério da Educação, secretarias municipais e instituições de ensino superior, efetivando de forma descentralizada a formação de professores por meio de doze polos distribuídos pelo estado¹⁰⁴.

Essa ação tem relação direta com a unificação da política de valorização dos profissionais da educação, objeto da Lei Complementar nº 50/1998, por meio de piso, carreira e concurso para ingresso, remoção e promoção, aperfeiçoamento profissional e condições adequadas de trabalho. Apesar da ausência de debate envolvendo os municípios, a referida lei pode ser uma opção para os municípios que aderirem à gestão única.

A gestão democrática é um princípio que perpassa toda a gestão única e deve englobar os âmbitos pedagógico, político e administrativo. Assim, ainda que a Lei nº 7.040/1998

¹⁰⁴ <<http://www.seduc.mt.gov.br/conteudo.php?sid=79>>. Acesso em 01/07/2013.

estabeleça a gestão democrática do ensino público estadual, os municípios podem tomá-la como referência para seus próprios sistemas.

Por fim, a avaliação não aparece no texto como uma política articulada entre estado em municípios, mas como um programa que visa a aferir o rendimento escolar, tão somente, sem considerar a qualidade da educação como um todo. A gestão democrática também figura como objeto de avaliação, mas a própria Lei nº 7.040/1998, que trata da gestão democrática, é omissa a esse respeito.

Planejamento

O plano municipal de educação é o meio pelo qual o município adere à gestão única ao nele inserir os programas conjuntos. O aspecto positivo é que é elaborado pela Comissão Permanente, constituída paritariamente entre as redes estadual e municipal, demonstrando certo nível de articulação no planejamento. Não fica claro até que ponto essa articulação se afirma ou se está reduzida à inserção dos programas conjuntos no corpo do plano. Para a elaboração do plano estadual de educação, por exemplo, exige-se precedência de reunião do Fórum de Educação, que, de qualquer modo, garante de forma mais efetiva a participação de setores diversos da comunidade educacional, deixando menos evidente a participação no planejamento dos municípios na qualidade de entes federativos responsáveis pela oferta educacional em sua localidade. Isso se evidencia no plano de trabalho anual, que foca os programas conjuntos mais voltados à universalização do atendimento, como o cadastro, a matrícula, o transporte e o calendário escolar.

Se o objetivo é a adequação das redes no território do município por meio somente de ações de âmbito mais técnico, como se infere de diversos extratos da legislação, a participação e parceria entre os entes para a oferta dos serviços educacionais podem ser lidas como uma forma de legitimação de decisões tomadas previamente, por meio de piso, carreira e concurso para ingresso, remoção e promoção, aperfeiçoamento profissional e condições adequadas de trabalho.

Profissionais da educação

A Lei Complementar nº 49/1998, no capítulo referente à gestão única, traz a preocupação pela unificação da carreira e valorização dos profissionais da educação básica no

estado de Mato Grosso, que inclui a definição de piso, carreira e concurso para ingresso, remoção e promoção, e ações de formação dos professores da educação básica. Assim, ao estabelecer nessa lei complementar a categoria de profissionais da educação como parte integrante da gestão única e deixar seu plano de carreira como referência aos municípios que a ela fizerem adesão (apesar de sua não participação ativa na elaboração da lei), percebe-se o enfrentamento às distorções de valorização que capazes de implicar negativamente na qualidade da educação básica no estado. Essa característica pode ser fruto da intensa mobilização provocada pelo Sintep-MT, que participou ativamente das discussões sobre o sistema único na Conferência Estadual de Educação.

Em todos os elementos destacados acima, exceto em planejamento (que apresentou apenas o termo sistema), foi possível observar a presença dos termos “colaboração” e “sistema”, enquanto “cooperação” vinculou-se somente a ações conjuntas e profissionais da educação. Ainda que sem sentido definido no corpo da legislação referente à gestão única, a cooperação em uma acepção de relação mais estrita e formal entre os entes federativos é, de fato, mais evidente. É de se estranhar, contudo, que sequer o termo colaboração vincule-se às questões relativas a planejamento, apesar de ser a educação uma competência comum dos entes federativos, cujos sistemas devem organizar-se em regime de colaboração para a garantia desse direito.

Outro aspecto singular a destacar-se é a ausência de relação entre os entes federativos no que tange ao financiamento, apesar de ser este o ponto mais concreto que a Constituição Estadual dispõe na integração dos sistemas para a instituição do sistema único de ensino:

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).

Essa ausência na legislação que definiu a gestão única pode ter sido motivada pelos embates políticos em torno da Fundação de Educação Básica que aparecia na proposta e não foi aprovada na lei: “a Fundação, da maneira como foi concebida, teria mais recursos disponíveis no seu conjunto, imaginando a adesão plena dos municípios” (CARDOSO NETO, 2004, p. 97).

De todo modo, apesar de menos incisiva do que propunha a Constituição Estadual, a instituição da gestão única como forma de implementação gradual do sistema único de ensino

avança em diversos aspectos relevantes para a oferta dos serviços educacionais pelos entes federativos, em regime de colaboração, no território de Mato Grosso, como a universalização do atendimento da educação básica e a valorização dos profissionais da educação.

As experiências de organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso, cada uma à sua maneira, expressam a importância das relações entre os entes federativos para a oferta de serviços públicos e garantia de direitos sociais, com alguns pontos em comum, outros divergentes, mas tendo por referência, em grande parte, a questão do território como foco de organização e planejamento.

3.3 Elementos do SUS e da Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso para o SNE: pacto federativo

O Sistema Único de Saúde (SUS) e a Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público 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, apreendem-se situações referentes à forma de organização, finalidade e diretrizes, planejamento, participação da comunidade e profissionais. De específico para a gestão única, encontram-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, pode-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 complementares¹⁰⁵, 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 na realização 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 seu cumprimento. Essa ideia está presente nas legislações do SUS e da gestão única do Mato Grosso – ainda que mais claramente com o SUS –, uma vez que o termo se apresenta em situações que exigem formalidade entre os entes federativos – à exceção de suas ocorrências genéricas na legislação da gestão única. Pode-se concluir que a noção de cooperação envolve, portanto, rigidez e formalidade, por meio de normas, para as relações interfederativas, haja vista a obrigatória necessidade de o Estado organizar-se para o cumprimento de funções que lhe dão sentido.

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, da sociedade como um todo, abarcando relações mais amplas do que as que se referem ao Poder Público estritamente. Não há, portanto, a previsão de regulamentação do regime de colaboração de que trata o artigo, 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 do 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.

¹⁰⁵ Lei complementar é espécie de lei que exige maioria absoluta para tratar de hipóteses “especialmente exigidas pela Constituição” que, “em razão de sua relevância, não sejam fruto de maiorias ocasionais” (PINHO, 2007, p. 91). Hierarquicamente inferior às normas constitucionais, contudo, quando se trata de sua relação com a lei ordinária, há duas correntes: uma que entende que “[...] as leis complementares são hierarquicamente superiores às ordinárias, pois são aprovadas por um *quorum* qualificado, enquanto estas, por maioria simples. Não teria sentido uma lei ordinária superveniente poder alterar uma lei complementar aprovada por *quorum* mais elevado”; e outra que entende que “[...] leis complementares e ordinárias estão no mesmo plano hierárquico. Não haveria possibilidade de conflito entres essas duas espécies de normas, pois certos assuntos só podem ser tratados legislativamente por leis complementares e outros, por leis ordinárias” (PINHO, 2007, p.92).

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 que se seguirão.

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.

Talvez essa noção de unidade subjacente ao conceito de sistema seja o motivo pelo qual tanto o SUS quanto a gestão única do 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 das Redes Estadual e Municipal de Educação Básica Pública do Estado de Mato Grosso, 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 algumas ações mais pontuais de assistência técnica¹⁰⁶, como é o caso da formação continuada de professores e das ações relacionadas à universalização do atendimento à

¹⁰⁶ Compreende-se a gestão única como um passo intermediário ao Sistema Único de Ensino do Mato Grosso, cujos escopos de atuação e organização extrapolariam a simples gestão integrada de ações ou programas específicos.

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 (SNE), 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, 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 municípios¹⁰⁷, 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 elas¹⁰⁸. Assim, se, por um lado, é o município o ente responsável pela educação infantil, por outro, a formação de professores que atuarão

¹⁰⁷ A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, incluiu o seguinte § 4º ao art. 211: “Na organização de seus sistemas de ensino, os **Estados** e os **Municípios** definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1996). Esse dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, para: “Na organização de seus sistemas de ensino, a **União**, os **Estados**, o **Distrito Federal** e os **Municípios** definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2009).

¹⁰⁸ A esse respeito, em artigo de apoio às discussões para a Conferência Nacional de Educação de 2014, a equipe diretiva da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC) afirma: “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; NOGUEIRA; LAMBERTUCCI; GROSSI JR., 2013).

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 educacionais¹⁰⁹, 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.

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 trazem 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 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 qualidade¹¹⁰ e superação das desigualdades.
- (iii) planejamento – processo participativo realizado para responder necessidades concretas, o que exige, portanto, que parta do nível local, mais específico, até 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.

¹⁰⁹ É o caso do Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB), que atua na mobilização e articulação por esse nível de ensino.

¹¹⁰ Na perspectiva de qualidade social, que contemple a todos e que considere a implicação de dimensões diversas (intra e extra escolares).

- (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 privada¹¹¹ 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 inter-relacionam-se de forma 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 país¹¹² e as relações federativas, que, com seus conflitos históricos, interferem na organização e efetivação dos serviços essenciais.

¹¹¹ Que no SUS é realizada de forma complementar como justificativa para assegurar a universalidade do atendimento em localidades onde os serviços públicos ainda não estão suficientemente estruturados (complexidade), bem como o alcance necessário para o atendimento à demanda (abrangência).

¹¹² Para Rezende (2012), é necessário corrigir as disparidades fiscais decorrentes da concentração da atividade econômica na repartição das bases tributárias pela promoção da redistribuição de receitas provenientes da tributação em prol do equilíbrio federativo; pelo alcance de padrões nacionais de provisão de serviços essenciais que se expressem em isonomia de oportunidades; pela eficiência na administração dos recursos; e pela adoção de

Nesse sentido, chama atenção o tratamento dado ao financiamento na experiência da gestão única do 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, sem considerá-lo como um elemento essencial na estruturação da gestão única como forma intermediária ao Sistema Único de Ensino e 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, que 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 do 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

estratégia de redução das disparidades regionais de desenvolvimento de modo a reduzir os desequilíbrios federativos, por um lado, e aumentar a combinação do regime de transferências e o sistema tributário para o alcance de níveis elevados de equilíbrio fiscal e de provisão de serviços sociais, por outro. Assim, o autor defende uma reforma fiscal abrangente que garanta a isonomia de oportunidades, o que implica tratar simultaneamente do orçamento e da tributação, da tributação e das transferências, das transferências e das garantias sociais, destas e da política regional.

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 do Mato Grosso, mas também na relação entre autonomia e interdependência. Assim, no caso da gestão única do Mato Grosso, 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, quase obrigatória¹¹³ – 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 participação nos processos de formulação e implementação das políticas, por exemplo (BRASIL, 1990a).

Esses apontamentos abrem campo para a reflexão acerca dos elementos elencados, na análise da legislação do SUS e da gestão única do 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,

¹¹³ A legislação não faculta ao ente federado sua integração ao SUS, mas considera suas condições de gestão na constituição de sua organização. Assim, conforme a Norma Operacional nº 01/1996, os municípios constituem, a partir de suas condições, a gestão plena de atenção básica ou a gestão plena do sistema municipal; enquanto os estados formam sua gestão avançada do sistema estadual ou a gestão plena do sistema estadual (BRASIL, 1996).

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 devem ser omitidos 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 e que gera a visibilidade do interesse comum, apesar dos conflitos e da correlação de forças com interesses específicos que venha a surgir. Essa 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, como lócus onde se efetivam as políticas públicas, conceber o sistema a partir do ponto de vista do território, de suas necessidades e especificidades, 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, pois 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 se 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.

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 participação é um princípio que recebeu bastante destaque na Constituição Federal de 1988. 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 da 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, ainda que a Constituição Federal de 1988 estabeleça competências aos entes federativos e que cada um cumpra com seu dever constitucionalmente atribuído, se a função do Estado é a garantia do direito, sua organização não deve partir da lógica do mero cumprimento de atribuições (dever), e sim da efetivação do direito. Isso exige ações coordenadas, cooperativas e colaborativas cujo fim último seja a resposta 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 social e colegiada do ponto de vista da relação federativa.

A participação social institucionalizada¹¹⁴, capaz de intervenção concreta nas políticas, desde a elaboração até a avaliação, para além do controle e fiscalização da execução técnica, deverá levar em conta as condições diversas dos sujeitos, seus conflitos e contradições e promover o interesse coletivo¹¹⁵.

A gestão colegiada implica a ação colaborativa entre os entes federativos que atuam no território de modo que todos 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 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 social à educação a todos.

¹¹⁴ 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).

¹¹⁵ O uso do termo “coletivo” em lugar de “de todos” faz-se necessário para evitar interpretações de ranço totalitário, levando em consideração também os direitos das minorias. Estas, por sua vez, incluem não necessariamente valor quantitativo em relação à coletividade, mas as relações de poder que as tornam excluídas e desfavorecidas na estrutura da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa qualitativa estruturou-se a partir do pressuposto de que a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) é condição para a efetivação do direito social à educação e deve ser considerado numa concepção ativa, cujo propósito e organicidade se deem com o fim de responder às necessidades impostas, como uma ação humana intencional de transformação da realidade. A despeito da polissemia do termo sistema, que teve diferentes acepções nos diversos documentos analisados, o trabalho guiou-se pela disposição constitucional que torna a educação competência comum entre os entes federativos, alçando a discussão sobre as relações federativas como essencial para a construção desse sistema. Sem a pretensão de esgotar o debate, o propósito deste trabalho foi, portanto, identificar e compreender elementos capazes de possibilitar uma cooperação federativa que contribuísse para o enfrentamento a esse desafio.

Isso foi feito por meio da análise da lógica de construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipais de Ensino Público de Mato Grosso, cuja legislação foi esmiuçada com o fim de compreender as pactuações federativas presentes nessas políticas – aquela de âmbito nacional, esta de âmbito estadual e na área específica da educação – que pudessem contribuir com a discussão da construção do SNE. Ainda que não tenha havido o objetivo específico de avaliação, o olhar sobre as experiências elencadas não desconsiderou os limites, dificuldades e disputas existentes entre seus processos de discussão, pressupostos, definição e criação em termos formais e sua efetiva concretização em relações e contextos próprios também caracterizados por disputas e contradições.

Além disso, devido à já concreta e histórica instituição de sistemas estaduais e municipais de educação no país, não é possível tratar o SNE em termos de sistema único tal como ocorre com o SUS (cujo acesso se dá sempre de uma única forma, conforme a complexidade do serviço) ou a Gestão Única do Mato Grosso (cuja gestão integrada busca dar unidade à escola em todo o território do estado). Ainda assim, considera-se que na concepção de sistema subjacente ao SNE, está a ideia de unidade de elementos intencionalmente organizados para responder ao direito social à educação. Haja vista a distribuição aos entes

federativos de prioridades de atendimento na área da educação¹¹⁶, o SNE caracterizar-se-á como um esforço conjunto e articulado entre os entes federativos entre si e entre o Poder Público e a sociedade, para a garantia do direito.

Assim, a partir da análise das experiências, verificou-se a incidência e importância das relações interfederativas nos seguintes elementos: organização descentralizada a partir da definição de competências, delineamento de finalidades e diretrizes, planejamento a partir das necessidades locais, promoção de ações conjuntas, participação social, relação com os profissionais, inclusão da iniciativa privada, financiamento e fiscalização e controle. Esses elementos estruturam-se de forma inter-relacionada, tendo como princípios ou valores a consideração do território como locus e partícipe das definições políticas e a participação social como elemento emancipatório e favorecedor ao enfrentamento dos desafios e ao atendimento das demandas da sociedade e reforçam a importância da cooperação entre os entes federativos na efetivação das políticas públicas sociais.

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 de todos à educação com 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 e orgânico – 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 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

¹¹⁶ Educação infantil e ensino fundamental ao município, ensino fundamental e médio ao estado e educação superior à união (BRASIL, 1988).

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 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 instituição 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 Plano Nacional de Educação (PNE), articulador do SNE (BRASIL, 1988), segue ainda em tramitação no Congresso Nacional desde 2010, período em que tem sido objeto de disputas políticas diversas.

Sem haver esgotado a discussão, a conclusão 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 e que exige reflexões que esta dissertação de mestrado não pôde dar conta. 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 SNE¹¹⁷.

Alavancado já em 1932 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e retomado com maior vigor pela Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010, o tema do SNE e suas vinculações com o PNE (em tramitação), a cooperação federativa, o regime de colaboração e a participação popular são 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)¹¹⁸ 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.

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

¹¹⁷ Tentativas e propostas têm sido apresentadas como mote para avanço nas discussões, como em Abicalil (2010) e Marques *et al* (2013).

¹¹⁸ Formulação já presente em Abicalil (2010).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDIAN, Graziela Zambão; HERNANDES, Elianeth Dias Kanthack. Concepções de gestão e vivência da prática escolar democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife, v. 28, n. 1, p. 144-162, jan./abr. 2012.
- ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2010.
- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação Básica: nó da avaliação? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002.
- 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.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 39-70. 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.
- ANDRADE, Edson Francisco de; GOMES, Alfredo Macedo. Estado federativo brasileiro: implicações na gestão da educação. **Retratos da Escola: Dossiê Federalismo e Educação**. Brasília: CNTE, v. 6, n. 10, p. 133-154, jan./jun. 2012.
- ANDRADE, Oswald de. **Obras Completas – Do Pau-Brasil à Antropofagia e às Utopias: Manifestos, teses de concursos e ensaios**. Vol. VI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1970.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. 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. 2010(a).
- ARAUJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, vol. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010(b).

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese (doutorado em Educação). São Paulo: USP. 2005.

ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Retratos da Escola: Dossiê Federalismo e Educação**. Brasília: CNTE, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

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

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 53-65, set./dez. 2003.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 9. Ed. Petrópolis: Vozes. 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Capitalismo, liberalismo e origens da política social. In: **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, p. 47-81. 2006.

BORGES, Jorge Luis. Pierre Menard, autor do *Quixote*. In: BORGES, Jorge Luis. **Ficções**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 34-45. 2007.

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

BRASIL. Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do 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 § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.094/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade,

mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996.

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. (1990a).

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. (1990b).

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Sistema Único de Saúde**. Brasília: CONASS. Coleção Para Entender a Gestão do SUS, v. 1. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Sistema Único de Saúde**. Brasília: CONASS. Coleção Progestores. 2007.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PNAD 2009 – Primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas. **Comunicados do IPEA nº 66**. Brasília: IPEA. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. CONAE: Documento Final. 2010.

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. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Entendendo o SUS**. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 237-270. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP. 1998.

CAGNONE, Miranda Ramalho. **O artigo 23 da Constituição de 1988 e a estruturação do federalismo cooperativo no Brasil**. São Paulo: Mackenzie (dissertação de mestrado). 2008.

CAMBI, Franco. Século XVIII: Laicização educativa e racionalismo pedagógico. In: CAMBI, Franco. **História da Pedagogia**. Ed. Unesp, p. 323-342. 1999.

CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. **Dissensos no consenso: a democratização da escola pública em Mato Grosso**. Cuiabá: UFMT/IE. 2004.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2007.

CASTRO, Jorge Abraão de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed. 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola: Dossiê Federalismo e Educação**. Brasília: CNTE, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.

CUNHA, Fabiana Azevedo da. **Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Porto Alegre: PUC. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, vol. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

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.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: Naura Syria Carapeto Ferreira. **Política pública e gestão da educação**. 2. ed. Brasília, Liber Livro, p. 113-129. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 2. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados. 1986.

DEMO, Pedro. A questão do Estado. In: **Política social, educação e cidadania**. 6. ed. Campinas: Papirus, p. 42-54. 2003.

DESCARTES, René. **Discurso sobre o método**. Curitiba: Hemus. 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**. Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep. 2007.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996. Porto Alegre: UFRGS (tese de doutorado). 2001.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. A educação na perspectiva marxista: uma abordagem baseada em Marx e Gramsci. **Interface – Comunicação Saúde Educação**. Botucatu, v. 12, n. 26, p. 635-646, jul./set. 2008.

FONSECA, Marília. Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro. 2008.

FRUTUOSO, Jurandi. A gestão do Sistema Único de Saúde. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 89-105. 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2011.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA. 2011.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 12 (1932): apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: Antonio Gramsci. **Cadernos do cárcere, volume 2**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 11-53. 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1987.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Visão. 1983.

INNOCENTINI, Mário. **Estado e Sociedade: o conceito de hegemonia em Gramsci**. São Paulo: Ed. Tecnos. 1979.

- JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**. v. 08, n. 01. p. 31-48, jan./fev. 1999.
- KRAWCZYK, Nora Kut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p.797-815, set./dez. 2008.
- LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. **O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos**: mediações no percurso institucional da atuação do Prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo. João Pessoa: UFPB (tese de doutorado). 2007.
- LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. Sistema único de ensino: O desafio da construção e da ampliação do espaço público de direitos na escola pública de Mato Grosso. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n.78, p. 199-222. 2002.
- LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na administração da educação. In: Licínio C. Lima. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, p. 117-135. 2003.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Ed. Vozes. 2001.
- 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.
- MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **A reconstrução Educacional no Brasil** – ao Povo e ao Governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1932.
- MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia; LAMBERTUCCI, Antônio Roberto; GROSSI JR, Geraldo. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2013.
- MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da UnB. 2011.
- MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Brasília: UnB (tese de doutorado). 2009.

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.

MAXUELL, Kenneth. **Marquês de Pombal: paradoxo do Iluminismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996.

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 (1998a).

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 50, de 01 de outubro de 1998. Dispõe sobre a Carreira dos Profissionais da Educação Básica de Mato Grosso (1998b).

MATO GROSSO. Lei nº 7.040, de 01 de outubro de 1998. Regulamenta os dispositivos do Artigo 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o inciso VI do Artigo 206 da Constituição Federal, que estabelecem Gestão Democrática do Ensino Público Estadual, adotando o sistema seletivo para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e a criação dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar nas Unidades de Ensino. (1998c).

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

MELAMED, Clarice; PIOLA, Sérgio Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Financiamento Federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: IPEA. 2011.

MOROZ, Melania; GIANFALDONI, Mônica Helena Tieppo Alves. **O processo de pesquisa: iniciação**. 2. ed. Brasília: Liber Livro. 2006.

NUNES, José Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, nº 3, 2º sem. 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.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. São Paulo: USP (dissertação de mestrado). 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Retratos da Escola: Dossiê Federalismo e Educação**. Brasília: CNTE, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO. 2010.

PARSONS, Talcott. **The Social System**. London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 2005.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições**. 8. ed. São Paulo: Saraiva (Coleção Sinopses Jurídicas). 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

PIOZZI, Patrícia. Utopias revolucionárias e educação pública: rumos para uma nova “cidade ética”. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 715-735, out. 2007.

POGREBINSCHI, Thamy. Emancipação Política, Direito de Resistência e Direitos Humanos em Robespierre e Marx. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 46, nº 1, p. 129a 152. 2003.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. On the Concept of Function in Social Science. **American Anthropologist**, v. 37, Issue 03, p. 394-402, 1935.

RAIC, Daniele Farias Freire. **Sistemas de ensino e regime de colaboração: o dito e o por dizer – um estudo de caso no município de Jequié-BA**. Salvador: UFBA (dissertação de mestrado). 2009.

REZENDE, Fernando. **Reforma fiscal e equidade social**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Livro I. In: Jean-Jacques Rousseau. **Do Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM, p. 23-41. 2009.

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

SANTOS FILHO, José Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez (org.). **Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez. Coleção Questões da Nossa Época. 2002.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1.363-1.390, set./dez. 2005.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2011.

- SAVIANI, Dermeval. Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010.
- SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. **31ª Reunião Anual da ANPEd**. Caxambu. 2008.
- SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1.231-1.255, out. 2007.
- SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 7. ed. Campinas: Autores Associados. 1996.
- SENA, Paulo. Reforma tributária e impactos no financiamento da educação. In: Andréa Barbosa Gouveia; José Marcelino de Rezende Pinto; Paulo Roberto Corbucci (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA. 2011.
- SILVA, Luiz Carlos Eichenberg (Coord.). **Texto para discussão nº 274: o que mostram os indicadores sociais sobre a década perdida**. Brasília: IPEA. 1992.
- SILVA, Maria Abádia. O consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Revista Linhas Críticas**. Brasília: UnB/Faculdade de Educação, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005.
- SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix. (Org.). **Políticas e Tendências de Administração e Gestão Educacional**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, p. 89-103. 2002.
- SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização, Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.
- TEIXEIRA, Anísio. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 37, nº 86, abr./jun., p. 59-79. 1962.
- TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 05, p. 31-51, jun. 1991.

VIEGAS, Karini da Silveira. **Relações intergovernamentais na política educacional**: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro (dissertação de mestrado). 2003.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.