

REFLEXÕES SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

REFLECTIONS ON THE INSTITUTIONALIZATION OF A NATIONAL EDUCATION SYSTEM IN BRAZILIAN FEDERALISM

Fernando Antônio Colares Palácios¹

Fernando Rocha Palácios²

Naiara Silva Ferreira³

RESUMO

O artigo analisa o Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 413/2014 que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) à luz de categorias teóricas do federalismo. O objetivo é contribuir com um programa de pesquisa mais amplo sobre os impactos da constituição de um novo arranjo institucional, neste caso o SNE, sobre os fundamentos e características do federalismo brasileiro. Metodologicamente, faz uma abordagem histórico-político-ideológico-legal, utilizando um esquema composto por uma parte descritiva, desenvolvida pelos autores a partir da proposta de Bucci (2016), na interseção do direito e políticas públicas, e de uma parte analítica, construída a partir de referencial teórico. As variáveis descritivas destacam a identificação da política pública, sua organização e o desenho jurídico-institucional. Sofreu acréscimo pelos autores da variável ideológica. A parte analítica do esquema elenca as variáveis próprias ao federalismo como distribuição de poder, graus de descentralização, distribuição de finanças, processos de flexibilidade e ajustes, sistema multiníveis e instituições representativas. Conclui-se que o conteúdo da PLP 413/2014 promove interferências políticas, legislativas e administrativas nas autonomias dos entes federados. São identificados estratégias, ações e procedimentos que podem limitar o pluralismo político e a diversidade de valores definidos constitucionalmente.

Palavras-chave: Federalismo. Relações Intergovernamentais. Políticas Públicas Educacionais. Sistema Nacional de Educação.

Manuscript first received/Recebido em 20/11/2019 Manuscript accepted/Aprovado em: 19/12/2019

¹ Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo – USP. Docente na Universidade do Estado Pará – UEPA e no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia – UNAMA. Email: fac.palacios@gmail.com

² Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará – CE-SUPA. Docente da Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA. E-mail: fer.r.palacios@gmail.com

³ Doutoranda e Mestre em Administração pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Docente na Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA. E-mail: ferreira.s.naiara@gmail.com

ABSTRACT

The article reports part of a larger research about the impact of a new institutional arrangement, the National Education System (NES), on the foundations and characteristics of Brazilian federalism, established in the 1988 Constitution. It analyzes the Complementary Bill (PLP) 413/2014 that institutes the NES - in the light of theoretical categories of federalism. Methodologically, it makes a historical political legal approach, using a descriptive model developed by the authors based on Bucci's (2016) proposal, at the intersection of law and public policy, and analytical, built from theoretical references. The descriptive variables highlight the identification of public policy, its organization and the legal-institutional design. It was added by the authors of the ideological variable. The analytical part of the scheme lists the variables proper to federalism such as power distribution, degrees of decentralization, finance distribution, flexibility and adjustment processes, multilevel systems and representative institutions. The initial results indicate that the proposal promotes political, legislative and administrative interference in the autonomy of the federated entities. Strategies, actions and procedures are identified that may limit political pluralism and diversity of constitutionally defined values.

Keywords: Federalism. Intergovernmental Relations. Educational Public Policies. National Education System.

1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413/2014 que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) à luz de categorias teóricas do federalismo. O objetivo é contribuir com um programa de pesquisa mais amplo sobre os impactos da constituição de um novo arranjo institucional⁴, neste caso o SNE, sobre os fundamentos e características do federalismo brasileiro. Defende a tese de Watts (1998) de que o federalismo deve ser analisado não apenas em seu aspecto estrutural, mas, também, contextual e processual.

Watts (1998) salienta que para entender a operacionalização e evolução de um sistema dinâmico como o federal é preciso ir além da análise constitucional e de estruturas governamentais, sendo necessário incorporar contextos sociais, estruturas institucionais e processos. O que, citando Gagnon (1993), requer um olhar atento a aspectos como homogeneidade e diversidade, estruturas institucionais próprias de um país e processos cooperativos e competitivos envolvidos nas relações intergovernamentais.

A complexidade da gestão governamental no federalismo tem sido apontada como uma das causas dos resultados insatisfatórios nas políticas educacionais no Brasil. Em termos estruturais, os críticos destacam como problemas a indefinição das responsabilidades dos entes e a inexistência de um regime de colaboração intergovernamental. Em termos de processos, alegam que o federalismo brasileiro impossibilita a adoção de políticas nacionais, a criação de padrões de qualidade e o atendimento igualitário, como ao direito à educação no território nacional (SAVIANI, 2010; DOURADO, 2013).

No âmbito da política de educação, uma das soluções apresentadas é a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, uma espécie de meta-arranjo institucional de políticas públicas, que abrangeria a distribuição de atribuições aos entes da Federação na formação, manutenção e

⁴ Arranjo institucional é uma organização da ação política e administrativa, que visa objetivar, despersonalizar, constituir posições subjetivas jurídicas. Define papéis a cada um dos envolvidos na ação (BUCCI, 2017).

regulamentação do desenvolvimento das instituições públicas e privadas, a regulação dos modos de articulação e coordenação das ações entre atores governamentais e não governamentais e o controle dos processos e resultados da formação educativa ofertada no território nacional (DUARTE; SANTOS, 2014). De acordo com Duarte e Santos (2014), este meta-arranjo traria novamente o Estado e o Governo Federal, para o centro das deliberações e execuções de políticas educacionais.

Importante lembrar que esse processo não tem sido interpretado de maneira uniforme pelos diferentes governos. Seguindo distintas orientações políticas, o federalismo brasileiro no campo educacional, ao longo destes últimos trinta anos, foi sendo configurado ora com maior participação do Estado⁵ como regulador e avaliador de políticas executadas de forma descentralizada por Estados e Municípios, ora como um Estado indutor de políticas, centralizando decisões e moldando a forma de agir dos governos subnacionais. As propostas que emergem de um Sistema Nacional de Educação acrescentam uma terceira via de organização: um Estado forte e centralizado, porém controlado em suas decisões por um Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado com ampla participação de entidades representativas de profissionais da educação e por conselhos e comitês interfederativos, também com participação dessas mesmas entidades.

O artigo tem como finalidade analisar o processo de rearranjo institucional no federalismo brasileiro que vem sendo proposto na área educacional, em busca de maior efetividade das políticas educacionais. De forma específica, analisa o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 413, de 2014, à luz de categorias elaboradas a partir das teorias do federalismo.

Metodologicamente, faz uma abordagem histórico-político-ideológico-legal, utilizando um esquema metodológico, com uma primeira parte descritiva, desenvolvida a partir da proposta de Bucci (2016), na interseção do direito e políticas públicas. Complementa com uma segunda parte analítica, construída a partir de referenciais teóricos sobre o federalismo, tendo por base autores como Watts (1998), Souza (2008) e Soares e Machado (2018).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 FEDERALISMO

Em uma perspectiva estrutural-funcional, o federalismo é uma forma de organização do poder político no Estado caracterizado por uma dupla autonomia territorial (SOARES, 2013). Porém, em uma perspectiva mais complexa, diferentes teorias federativas o compreendem também como um sistema descentralizado, um pacto, um sistema democrático e um valor (SOUZA, 2008).

Em todas as abordagens, há duas ordens de razões que justifiquem o federalismo: a econômica e a política. A primeira utiliza critérios racionais para definir qual o nível de governo mais adequado para executar determinada política, segundo critérios de eficiência e eficácia. A política apresenta várias nuances, sendo três relacionadas à discussão aqui apresentada: pela competição eleitoral entre diferentes elites políticas; para permitir a descentralização do conflito e impedir a dissolução da política nacional

⁵ Estado - De forma bem restrita, é possível considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo (HOFLING, 2001). Quando inserido na temática da pesquisa, as políticas públicas, assume complexidade na sua relação com a sociedade. Em uma perspectiva pluralista, na qual grupos de interesses lutam (jogam politicamente) para emplacar suas ideias e valores em ações de governo (MULLER; SUREL, 2002). E em uma perspectiva dialética, quando Estado e sociedade se complementam na busca de institucionalização de consensos que levem ao bem comum (BUCCI, 2017).

quando clivagens regionais emergem; e, finalmente, para firmar o compromisso de certa autonomia regional diante dos riscos da ação descoordenada (FILIPPOV; ORDESHOOK; SHVETSOVA, 2004). É fundamental analisar as teorias observando as duas justificativas.

A teoria com foco na descentralização afirma que a administração é mais eficiente quando envolve certa dose de competição. Mas, também, quando o poder está disperso em vários níveis de governo cuja legitimidade das decisões é dada pela eleição dos governantes pelos mais interessados nas políticas (FILIPPOV; ORDESHOOK; SHVETSOVA, 2004).

O federalismo como pacto busca associar economia e política, por meio de regras partilhadas entre governos constitutivos, tendo em vista uma unidade de metas e procedimentos. Croisat (1995) destaca as relações intergovernamentais cooperativas que visam alcançar fins comuns, mediante ações e programas de financiamento conjunto.

A abordagem do federalismo como democracia identifica esta como uma garantia de que os poderes de legislar dos entes serão respeitados. A melhor síntese desse aspecto está em Robert Dahl, que define federalismo como um sistema em que “algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais - cantões, estados, províncias - e estão constitucionalmente além do âmbito da autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência de unidades menores” (DAHL, 1986, *apud* SOUSA, 2008, p. 32).

Sousa (2008) apresenta uma quarta contribuição na qual o federalismo é concebido como conceito de valor, o valor da diversidade. O centro dessa abordagem é a distinção conceitual entre federalismo e Federação. O valor da diversidade assume relevância nessa escola quando adquire visibilidade política, podendo transformar-se em conflito. A noção de federalismo como valor “implica o reconhecimento de que valores variam não apenas em relação aos seus princípios, mas também de acordo com cada circunstância histórica, com a dinâmica da economia política, dos partidos e da cultura política” (SOUSA, 2008, p. 34). De algum modo, salienta que interesses, valores e negociações prevalecem quando ocorrem mudanças nas federações.

As quatro teorias destacadas, quando observadas sob a perspectiva da realização de políticas públicas, sobressaem o que pode ser a característica central em um sistema federal: a distribuição de poder constitucional entre os níveis de governo (WATTS, 1998). Porém, como observado, isto assume características diferentes em cada Federação e envolve um conjunto de dimensões analíticas próprias do federalismo, sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões analíticas do federalismo

Dimensões	Descrição
I. Distribuição de poder	Equilíbrio entre unidade e diversidade, reconhecendo que a homogeneidade cultural e social tenderá a mais poder federal; há um espaço de poder reservado para a União, para evitar as barganhas; existem assuntos relacionados ao Executivo e ao Legislativo
II. Graus de centralização	Papel do governo federal na condução do interesse comum; quanto menos diversidade, mais próximo de um sistema unitário.
III. Distribuição de finanças	Redistribuição condicionada e incondicionada.
IV. Processos de flexibilidade e ajustes	Capacidades de as unidades constituintes optarem por participarem ou não de programas e políticas do governo federal; aceite para acordos intergovernamentais sem a participação federal.
V. Sistemas multiníveis	Relações intergovernamentais – colaboração, cooperação e coordenação; os instrumentos de relação; interesses diversos (político-partidários, ideológicos).
VI. Instituições representativas	Tipos de instituições que existem em um dado sistema; questiona-se se as diferentes instituições afetam a estrutura do sistema.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Watts (1998).

No campo das políticas públicas educacionais ainda é possível agrupar as dimensões acima em duas categorias: centralização/descentralização e relações intergovernamentais. A primeira pode ser melhor especificada em política, legislativa, fiscal e administrativa (SOARES; MACHADO, 2018), detalhadas nos itens I, II e III. A segunda, nas relações colaborativas, cooperativas e coordenadas (ROVIRA, 1986; SOUZA, 2018), descritas nos itens IV, V e VI do Quadro 1.

2.2 A COMPLEXIDADE DO CAMPO EDUCACIONAL

É possível destacar diversos conflitos de interesses no campo das políticas públicas educacionais, considerando aspectos ideológicos (concepções), legislativos, administrativos (organizacionais e financeiros) e políticos.

As concepções expressam diferentes visões de mundo, de homem e de educação, ensejando diversas finalidades e meios do processo educativo. De forma resumida, é possível destacar duas correntes: a neoliberal, que entende como objetivo do processo educacional o desenvolvimento do potencial humano, tendo em vista a sua qualificação para o trabalho (TARDIF; LESSARD, 2013). E a “humanista/igualitária”, para a qual a educação tem como ideal a justiça social, entende que a educação é um meio importante para a transformação social (TARDIF; LESSARD, 2013).

O embate entre essas duas concepções é traduzido na legislação educacional, que em seu conjunto é extensa e complexa. Tendo como fundamento a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB, lei n. 9.394/1996), a educação é detalhada a partir de normas gerais editadas pela União e a suplementação que venha a ser promovida pelos Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, IX). A partir de 2014, a Lei n. 13.005, que institui o segundo Plano Nacional de Educação (PNE II), assume uma centralidade não vista no Plano anterior, já que seria a responsável pela articulação do Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2010), criado pela Emenda Constitucional n. 59/2009. PNE e SNE seriam o plano e o arranjo institucional que dariam unidade às políticas educacionais, agora “políticas de Estado”, garantindo a igualdade no direito à educação em todo o território nacional.

Para isso se efetivar, ou seja, para a instituição do SNE e uma nova organização da educação nacional, seus propositores entendem necessário a articulação de mudanças em quatro dimensões: alterações na LDB; regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional; adequação das regras de financiamento e adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais (SASE/MEC, 2015).

Acontece que, como salienta Ranieri (2013), a Constituição Federal reservou competências privativas à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV), mas concorrentes com os Estados e Distrito Federal para legislar sobre normas gerais (CF, art. 24, IX). Isto em razão de que, juridicamente, a organização dos sistemas de educação (CF, art. 211) acompanha a organização político-administrativa da República (CF, art. 18, *caput*), aplicando-se-lhe, por simetria, o princípio federativo da descentralização normativa e executiva (RANIERI, 2013).

Esta questão foi ainda mais especificada pela Emenda Constitucional n. 14/1996, quando do detalhamento dos papéis dos entes no campo educacional. O art. 211, no parágrafo 1º, definiu a função redistributiva e supletiva da União por meio da assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Do mesmo modo, os Estados devem atuar prioritariamente nos níveis do ensino fundamental e médio, e os Municípios nos níveis da educação infantil e ensino fundamental.

Este aspecto jurídico-administrativo é complementado pelo político. A Constituição Federal, com base em um regime democrático e liberal, tratou de garantir regras para que ocorresse o jogo político, além de, a vontade majoritária da população e as decisões de seus representantes eleitos prevalecessem no limite das regras estabelecidas (COUTO; ARANTES, 2006). Deseja-se afirmar que qualquer mudança na legislação infraconstitucional não pode subtrair o espaço próprio do pluralismo político estabelecido na Constituição (BARROSO, 2009), mesmo com a justificativa de buscar maior organicidade às políticas públicas.

A organização de grupos de interesse na área educacional em torno do SNE se fortaleceu a partir da Emenda Constitucional n. 59/2009. Originalmente voltada para a redução da desvinculação das receitas da União e para a ampliação do tempo obrigatório da educação pública entre os 4 e 17 anos, em razão de mobilização parlamentar incluiu modificação na redação do caput do art. 214, estabelecendo o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Esta foi a primeira citação do Sistema Nacional de Educação na Constituição.

3 METODOLOGIA

Considerando que o SNE é um arranjo institucional que busca delimitar as regras e procedimentos que devem ser considerados pelos atores políticos quando das decisões e execuções de políticas públicas educacionais, reconhece-se a presença do ordenamento jurídico como elemento objetivo e delimitador do poder governamental.

Em um trabalho no campo da análise jurídica das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2013, 2016) apresenta um Quadro de Referência que procura conjugar direito e políticas públicas. Estas sendo entendidas como a ação governamental possibilitada por arranjos institucionais compostos por estruturas jurídicas, processos e valores. Para se analisar determinada política, deve-se demarcar claramente os seus limites, procurando compreender sua organização interna e suas ligações com aspectos políticos, econômicos e administrativos. No caso da educação, os autores desta pesquisa consideraram fundamental acrescentar as visões ideológicas sobre fins e meios do processo educacional.

O Quadro de Referência, segundo Bucci (2016), é uma contribuição para um método estruturado de abordagem jurídica das políticas públicas. O Quadro 2 apresenta o resumo das dimensões e suas descrições.

Quadro 2 - Quadro de Referência

Dimensão	Descrição
1. Nome do Programa	Confere identidade, mas carrega uma ideia-diretriz, uma estratégia.
2. Gestão governamental	Gestão governamental que criou ou implementou o programa visando compreender seu sentido à luz do espectro político-partidário.
3. Base normativa	Apontar a norma que institui o programa e as disposições mais importantes específicas para o seu funcionamento. É importante buscar o núcleo de sentido do programa, amparado no conjunto normativo.
4. Base ideológica* (acrescentado pelos autores)	Os princípios filosóficos e ideológicos que fundamentam determinada política.
5. Desenho jurídico-institucional	A identificação da base normativa do programa, referida no item 3, é mais viável quando se consegue descrever a organização do programa, numa visão macro. O primeiro passo é identificar os principais agentes institucionais com competências, atribuições e responsabilidades sobre o funcionamento do programa, tanto no interior do aparelho governamental, como fora dele. Em seguida, descrevem-se os papéis institucionais de cada um (itens 6 e 7) e os mecanismos de articulação da ação (item 8), isto é, como está prevista a atuação, em conjunto, desses vários agentes.
6. Agentes governamentais	Identificar, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários.
7. Agentes não-governamentais	Identificar os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos. Quais são os protagonistas e possíveis antagonistas do programa.
8. Mecanismos jurídicos de articulação	Há diversos mecanismos possíveis de articulação ou coordenação da ação dos vários agentes, tanto no plano intragovernamental, como na relação dos agentes governamentais com os não governamentais.
9. Dimensão econômico-financeira	Os recursos financeiros vinculados ao programa.

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Bucci (2016)

Ao aplicar o Quadro de Referência de Bucci (2016) percebeu-se, no caso em estudo, a necessidade de um parâmetro mais analítico que possibilitasse relacionar as mudanças na legislação educacional com os fundamentos e características do federalismo. Na realidade, um maior detalhamento dos itens 5 e 8 do modelo de Bucci. Assim, retoma-se o Quadro 1 (Dimensões do Federalismo) para compor a etapa analítica.

A análise documental se concentrou em leis, projetos de lei e substitutivos, e documentos elaborados por ministérios do Governo Federal e secretarias. Também foram consultados os relatórios finais das conferências nacionais de educação, além de textos formulados por coalizões de defesa e organizações da sociedade civil, como sindicatos e universidades, abrangendo um período entre os anos de 1988 (ano da promulgação da CF) e 2019.

Reunidos os documentos foi possível ter uma visão mais abrangente do processo de criação do SNE até a consolidação da PLP 413/2014. Esta foi submetida a análise de conteúdo tomando por base as categorias do federalismo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O objetivo desta seção é demonstrar a complexidade jurídica, política, administrativa e ideológica da organização e administração das políticas educacionais. Destaque é dado para o novo desenho institucional federativo que a PLP 413/2014 apresenta. Desse modo, é possível pela análise identificar a política pública, a sua organização, o seu desenho jurídico-institucional, assim como, os princípios filosóficos e ideológicos que dão o sentido da mudança pretendida.

4.2 ETAPA DESCRITIVA: QUADRO DE REFERÊNCIA

- A) **Nome do Programa:** Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n. 15, de 2011. Projeto de Lei 413/2014. Ideia diretriz, regulamentar o art. 23, parágrafo único e art. 211 da Constituição Federal, e instituir o Sistema Nacional de Educação.
- B) **Gestão governamental:** Governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – 2003/2016, com executivos do MEC oriundos da área educacional. Momento propício no Legislativo, com aprovação das Emendas 53/2006 e 59/2009 (ABICALIL, 2017).
- C) **Base normativa:** O projeto de Lei n. 413/2014 é de autoria do Deputado Ságuas Moraes (PT/MT), tendo como Relator o Deputado Glauber Braga (PSOL/RJ) e visa responder às disposições do art. 23 da Constituição Federal. Segundo o autor, a Emenda Constitucional n. 53/2006, conhecida como Emenda do Fundeb, é a norma original da PL que busca fixar as normas de cooperação entre os entes federados (art. 23, parágrafo único, CF). Também o art. 13 da Lei 13.005 (PNE) determina a instituição do Sistema Nacional de Educação, no prazo de dois anos, para articular os sistemas de ensino em regime de colaboração. A apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 413/2014, pelo Deputado Ságuas Moraes (PT-MT) ocorreu pela primeira vez em 22/07/2014. Em 22/12/2017 o Parecer do Relator, Dep. Glauber Braga (PSOL-RJ), vota pela aprovação deste, e do PL 448/2017, transformado agora no Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n. 15, de 2011.
- D) **Base ideológica:** o fortalecimento das funções do Estado, a centralização decisória sobre políticas educacionais na União, a participação dos grupos de interesse no processo de elaboração da agenda política educacional, a proposição de procedimentos padrões em matéria de financiamento, avaliação, currículo, formação de professores e infraestrutura escolar, além de nenhuma menção ao setor privado na PL, indicam, claramente, a concepção humanista-cidadão (TARDIF; LESSARD, 2013).
- E) **Desenho jurídico institucional:** União como coordenadora da política nacional de educação compete articular os diferentes níveis e sistemas de ensino (art. 5, § 1º). Conselho Nacional de Educação (CNE) e Conselhos de Educação dos sistemas de ensino constituem órgãos normativos, deliberativos e fiscalizadores (art. 5, § 4º). CNE com composição tripartite entre os entes da Federação e paritária entre a representação do Poder Público e da Sociedade Civil na forma da lei. (art. 5, § 5º). Fóruns de Educação como órgãos consultivos dos entes (art. 5, § 6º). Os órgãos articuladores do SNE: Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa; instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre Estados e respectivos Municípios (art. 6, § único, I e II). É detalhada a ação redistributiva e supletiva da União e dos Estados (art. 14). Comissões de Cooperação Federativa. Comissão Tripartite (âmbito federal); Comissão Bipartite (âmbito estadual); Comissão do Polo Regional de Educação (art. 22, § 1º, I, II e III).

- F) **Agentes governamentais:** As responsabilidades dos agentes governamentais podem ser destacadas: A metodologia de cálculo e o ato de fixação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) são de competência da Comissão Tripartite de Cooperação Federativa, do Fórum Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Educação e das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal (art. 12, § 2º). A Comissão Tripartite de Cooperação Federativa – CTC, órgão vinculado ao Ministério da Educação para efeitos administrativos, é instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23). A CTC possui autonomia técnica e suas deliberações não estão sujeitas a recurso hierárquico, homologação ou revisão por outros órgãos (art. 23 § 1º). Entre as suas competências - pactuar a transferência de recursos das ações supletivas; pactuar a divisão de responsabilidades administrativas sobre ações da educação básica; organizar as responsabilidades sobre as ações previstas no Plano Nacional de Educação para execução em regime de colaboração; definir diretrizes e metas da expansão das redes públicas de educação básica conforme padrão nacional de qualidade, consideradas as peculiaridades locais; (art. 24, I, II, IV, VIII).
- G) **Agentes não-governamentais:** Sociedade Civil na composição do CNE (art. 5, § 5º); nos fóruns educacionais (art. 5, § 6º); no processo de elaboração dos planos de Educação (art. 10, § 2º). Comunidade educacional no processo de elaboração dos planos de Educação (art. 10, § 2º).
- H) **Mecanismos jurídicos de articulação:** O PNE, de duração decenal, com o objetivo de articular e direcionar o Sistema Nacional de Educação e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação brasileira (art. 10). Estados, Distrito Federal e Municípios deverão elaborar seus planos de educação de acordo com o PNE (art. 10, § 1º). A função supletiva exercida pela União e pelos Estados, prestada mediante assistência técnica e financeira, deve promover políticas públicas voltadas à concretização das diretrizes, metas e estratégias dos planos de educação (art. 17). Serão prioritariamente atendidos os entes federados que tiverem seus respectivos planos decenais de educação aprovados em lei (art. 17 § único). A Comissão Tripartite de Cooperação Federativa é instância permanente de negociação e cooperação para a adequada repartição dos recursos destinados à assistência técnica e financeira da União (art. 18). A Comissão Bipartite de Cooperação Federativa é instância permanente de negociação e cooperação para a adequada repartição dos recursos destinados à ação supletiva dos Estados em relação aos Municípios (art. 19). A execução dos programas e ações de assistência técnica e financeira da União podem ser objeto de Norma Operacional Básica – NOB, com efeito vinculante, pactuada na Comissão Tripartite de Cooperação Federativa (art. 20, § único). A gestão colaborativa dos serviços públicos de educação é conjunto articulado de ações voltado ao desenvolvimento da cooperação federativa e gestão compartilhada dos serviços e recursos financeiros da educação pelos entes da Federação (art. 30).
- I) **Dimensão econômico-financeira:** Impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; recursos dos contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; recursos dos *royalties* e participação especial sobre exploração de recursos naturais definidos em lei; recursos do Fundo Social – FS decorrentes da exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, conforme definidos em lei; recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos Estados e Municípios (art. 11, I a VII). Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como padrão nacional de investimento para o financiamento anual de todas as etapas e modalidades da educação básica, a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 12).

É possível perceber que a trajetória da criação do SNE traduz uma comunhão de ideias e valores entre o executivo, parte do legislativo com o Partido do Trabalhadores e coalizões de atores influentes no campo educacional, como os sindicatos dos docentes. A proposta traduz a institucionalização de um papel mais incisivo do Estado por meio do executivo federal. Cria um novo desenho institucional para a efetivação de políticas públicas educacionais, centralizado em decisões tomadas por conselhos e comitês com expressiva participação da sociedade civil. Apesar de manter a ideia de um sistema constituído por sistemas de ensino, e não único, o espaço discricionário nas relações colaborativas é reduzido.

4.3 ETAPA ANALÍTICA: CATEGORIAS DO FEDERALISMO

Do ponto de vista jurídico, os estudos sobre jurisprudência dos valores buscam indicar qual é a origem dos valores que guiam determinada decisão, no caso, determinado desenho institucional proposto. E ainda mais importante, podem indicar se determinados valores podem ser aplicados compativelmente com o ordenamento jurídico (LOSANO, 2010). Assim, será a compatibilidade que caracterizará a metodologia nesta etapa da pesquisa: ela visa interpretar se determinado valor proposto é compatível com o ordenamento jurídico. No caso, se valores subentendidos no desenho do SNE são compatíveis com os fundamentos do federalismo expressos na CF/88. Por exemplo, se a proposta de unidade do SNE é compatível com o valor da diversidade e do pluralismo de ideias.

- A) Distribuição de poder:** Expressivo número de ações comuns condicionadas às metas e estratégias do PNE elaborado pela União centralizam as políticas neste ente. Pouco espaço para a diversidade política, mesmo que as políticas públicas tenham sido definidas a partir de consensos estabelecidos nos conselhos e fóruns. Também é possível destacar o predomínio do Executivo Federal sobre os Legislativos em todos os níveis. Há claramente perda da dupla autonomia territorial, que impacta na divisão do poder político, fundamento do Estado Federal (SOUZA, 2013).
- B) Graus de centralização:** A União, ao ser o ente responsável pelo PNE, e sendo este o articulador da proposta do SNE, define não apenas as normas gerais estabelecidas constitucionalmente, mas também elementos procedimentais e instrumentais das ações dos governos. O sistema ganha unidade, mas perde diversidade. Os entes têm as suas autonomias condicionadas à compatibilização de seus planos educacionais ao PNE. De um modo geral, há uma recentralização federativa legitimada por processos deliberativos. O detalhamento de procedimentos em um PNE supõe que seja possível um consenso federativo em um nível bastante ampliado. Watts (1998) chama a atenção para o caráter dinâmico do federalismo o que dificulta a operacionalização de arranjos pouco flexíveis à diversidade de experiências e aos próprios processos competitivos presentes em uma federação (GAGNON, 1993). Deve-se salientar que a competitividade não deve ser vista apenas pelo aspecto negativo, mas pelo positivo, quando os entes federativos experimentam novas políticas e procedimentos, que podem inclusive servir de laboratório de aprendizagem para as demais esferas federativas (FILIPPOV; ORDESHOOK; SHVETSOVA, 2004).
- C) Distribuição de finanças:** A maior parte das políticas impõe condições do governo central aos entes, como a compatibilização dos planos locais com o nacional (art. 17, parágrafo único). Estabelecimento de um padrão de gasto nacional: Custo-aluno qualidade. Este impõe condicionantes ao Governo Federal na sua função redistributiva, limitando o seu espaço de atuação. Mas, também impõe restrições aos entes no que Watts (1998) denomina de redistribuição condicionada.

- D) Processos de flexibilidade e ajustes:** Como o recebimento de recursos da União pelos entes está condicionado na PLP 413/2014 aos ajustes dos planos educacionais locais ao nacional isto torna menos flexível o sistema. Na PLP não é apresentada a forma como as questões serão deliberadas nas diversas instâncias do SNE, não sendo possível analisar a possibilidade e as consequências de determinado ente não participar ou não concordar de/com determinado pacto. Este pacto, é essencial ao funcionamento de um Estado Federal (SOUZA, 2008), porém, a não ser que esteja expresso em uma Constituição, de modo geral, assume caráter voluntário aos entes (ROVIRA, 1986).
- E) Sistemas multiníveis:** São instituídos os comitês intergovernamentais para a tomada de decisões conjuntas. O art. 23, § 1º, afirma que a Comissão Tripartite de Cooperação (CTC) possui autonomia técnica e suas deliberações não estão sujeitas a recurso hierárquico, homologação ou revisão por outros órgãos. Assim como, na sua composição é assegurada a representação paritária das três esferas federativas (§ 2º). O art. 24, II, afirma que compete à CTC pactuar a divisão de responsabilidades administrativas sobre ações da educação básica e mais as seguintes questões: organizar as responsabilidades sobre as ações previstas no Plano Nacional de Educação para execução em regime de colaboração (IV); estabelecer os critérios de aferição de desempenho dos sistemas de ensino (VI); definir as diretrizes gerais sobre os Polos Regionais de Educação, a integração de limites geográficos e a colaboração no âmbito regional (VII); definir diretrizes e metas da expansão das redes públicas de educação básica conforme padrão nacional de qualidade, consideradas as peculiaridades locais (VIII). Haverá também uma Comissão Bipartite em cada Estado com atribuições semelhantes, mas limitadas ao território correspondente. O art. 26 cria os polos regionais de educação, sendo um espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes formado com o objetivo de integrar o planejamento, a organização e a execução dos serviços de educação. A gestão colaborativa é abordada no art. 30, que a define como o conjunto articulado de ações voltado ao desenvolvimento da cooperação federativa e gestão compartilhada dos serviços e recursos financeiros da educação pelos entes da Federação. O § 2º afirma que a GC pode incluir a prestação e execução de serviços públicos, a transferência total ou parcial de encargos, recursos financeiros, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Não são explorados na proposta as formas de colaboração, cooperação e coordenação. Também não são mencionados os instrumentos de relação entre os entes. Nesta variável, percebe-se que para efetivar as propostas deverão ocorrer mudanças na Constituição e na LDB. Isto porque toda a organização da educação brasileira está fundamentada a partir de normas gerais editadas pela União e a suplementação que venha a ser promovida pelos Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, IX).
- F) Instituições representativas:** São modificados na sua composição e forma de funcionamento o Conselho Nacional de Educação, os conselhos estaduais de educação e o Fórum Nacional de Educação. São criados a Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa e as instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre Estados e respectivos Municípios. São instituições que se colocam entre os órgãos do Executivo e do Legislativo. Interferem diretamente nas decisões das políticas. Paradoxalmente, apesar de serem órgãos de deliberação conjunta, por decidirem sobre questões muito específicas, impactam nas competências dos entes e, por conseguinte, no modo de funcionamento do sistema federativo.

Observando o conteúdo do PLP 413/2014 a partir das seis variáveis elencadas do federalismo, alguns aspectos centrais podem ser destacados. Para dar organicidade à educação nacional o SNE precisa ser articulado por meio de um PNE. Este não se limita a estabelecer metas educacionais nacionais, mas também define estratégias e procedimentos comuns, segundo a concepção de Saviani (2010). Para alcançar esse intento, há necessidade de concentrar na União não apenas as normas gerais, mas também atribuições mais específicas que deveriam ficar a cargo dos Estados e Municípios.

Para controlar o poder crescente da União e a centralização produzida são criados, no âmbito do Estado, comissões e conselhos que funcionam com plena autonomia perante os poderes constituídos. É dado lugar de destaque à sociedade civil com a representação institucionalizada no Conselho Nacional de Educação e no Fórum Nacional de Educação. De algum modo, a proposta pretende que Estado e sociedade se complementem dialeticamente (BUCCI, 2017), e de que a organização e o desenho jurídico-institucional do SNE permitam o estabelecimento de consensos federativos.

5 CONCLUSÕES

Ao analisar a proposta de SNE contida no PL 413, 2014, sobressai a ideia de um arranjo institucional constituído para articular de forma colaborativa as ações governamentais dos entes da federação. Estão presentes instituições já existentes como o Conselho Nacional de Educação e os conselhos de educação de Estados e Municípios, assim como, o Fórum Nacional de Educação. Porém, estes ganham na proposta maior representatividade social e suas deliberações além de terem maior alcance político passam a ter autonomia em relação ao Executivo e ao Legislativo. Do mesmo modo, são criadas outras instâncias deliberativas que buscam congregar governo e sociedade civil e que também sobressaem sobre os dois poderes federativos.

A busca do consenso e a participação da sociedade civil nas deliberações sobre as políticas públicas é central ao federalismo como pacto, o que sem dúvida é um avanço nas deliberações das políticas educacionais. Porém, este exemplo também serve para uma crítica à proposta, a partir do critério de legitimidade apresentado no federalismo democrático. A ideia de organicidade das políticas educacionais embutida no SNE não pode submeter as decisões de representantes eleitos de acordo com a vontade majoritária da população às decisões de membros de conselhos e comitês escolhidos por critério técnico, ou em eleições pouco representativas.

Observando o aspecto valorativo do federalismo a unidade promovida por meio do SNE subtrai o espaço da diversidade de experiências e do pluralismo político essenciais para a dinâmica federativa. Isso ocorre ao centralizar competências sobre dimensões substantivas e instrumentais da educação como financiamento, avaliação, currículo, formação de professores e gestão.

Deve-se ainda retomar as razões econômicas e políticas que justificam o federalismo. Nem todas as ações de governo devem ser desenvolvidas conjuntamente. Há sempre um nível de governo mais adequado para executar determinada política, segundo critérios de eficiência e eficácia. Muitas vezes a decisão para uma ação conjunta pode implicar debates intermináveis e improdutivos para o alcance de consensos. Também o espaço da disputa política deve ser preservado. A competição eleitoral em uma perspectiva pluralista implica em um momento no qual as diferentes elites políticas apresentam os seus programas de governo para a sociedade como um todo. Por meio de eleições periódicas e em diferentes níveis de governo, esses programas são implementados, o que pressupõe certa autonomia tanto no âmbito da União como dos entes.

Esses aspectos levantados já poderiam por si dá a dimensão dos impactos da PLP 413/2014 sobre os fundamentos e características do federalismo. Mas a questão central nos parece o papel de um Plano Nacional de Educação como articulador do SNE e condicionante das ações dos entes. Esta questão fere a capacidade de legislar das diferentes esferas federativas, uniformizando metas e procedimentos, intervindo no que Robert Dahl, citado por Souza (2008), entende como competências exclusivas dos entes, fora do âmbito da autoridade da União. Do mesmo modo, um plano nacional não é capaz de contemplar as diferenças econômicas e administrativas contidas em uma Federação. Isto apresenta implicações às justificativas econômicas e políticas do federalismo.

As críticas não significam que um SNE seja incompatível com o federalismo brasileiro. Mas, que existem aspectos não apenas estruturais e funcionais que envolvem a problemática. Por se tratar de pesquisa em andamento, as conclusões ainda deverão ser aprofundadas a partir da compreensão do federalismo em suas várias dimensões em contraste com o detalhamento das propostas de um Sistema Nacional de Educação, tendo em vista sua construção a partir de fundamentos jurídicos, políticos, administrativos e valorativos estabelecidos constitucionalmente e historicamente.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 12 de set. de 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. Disponível em: < <http://www.georgemlima.xpg.com.br/barroso.pdf>>. Acesso em: 04 de nov. de 2017.

BRASIL, MEC/SASE. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In **ABMP; Todos pela Educação**. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 117-150.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. **Fundamentos de uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**, n. 122, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de>. Acesso em: 10 de fev. de 2018.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

CROISAT, Maurice. **El federalismo em las democracias contemporâneas**. Barcelona: EDITORIAL HACER, 1995.

- DOURADO, Luiz Fernandes. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol.34, n.124, p.761-785, jul./set.,2013.
- DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary Soares. **Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol.35, n.129, p.1115-1136, out./dez.,2014.
- ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalismo.** Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1991.
- FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. e SHVETSOVA, O. **Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions.** Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- HOFLING, Heloísa de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- LOSANO, Mário G. **Sistema e estrutura no direito**, volume II: o Século XX, Martins Fontes, 2010.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002. 156p
- RANIERI, N. B. S. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; Todos Pela Educação. **Justiça pela qualidade na Educação.** São Paulo: Saraiva, 2013.
- ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la republica federal alemana.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- SAVIANI. Demerval. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-383, maio/ago.,2010.
- SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. **Manuscrito.** Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.
- SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018.
- SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018.
- SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.
- TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- WATTS, Ronald L. Federalism, Federal Political Systems and Federations. **Annual Review of Political Science.** 1.1, p. 117-137, 1998.