

# DISCIPLINA: GESTÃO EDUCACIONAL I

## UNIDADE II

### TEXTO-BASE

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO ARTICULAR DOS SISTEMAS QUE O INTEGRAM:  
CARACTERÍSTICAS E HISTORICIDADE

*Erica Esch Machado*

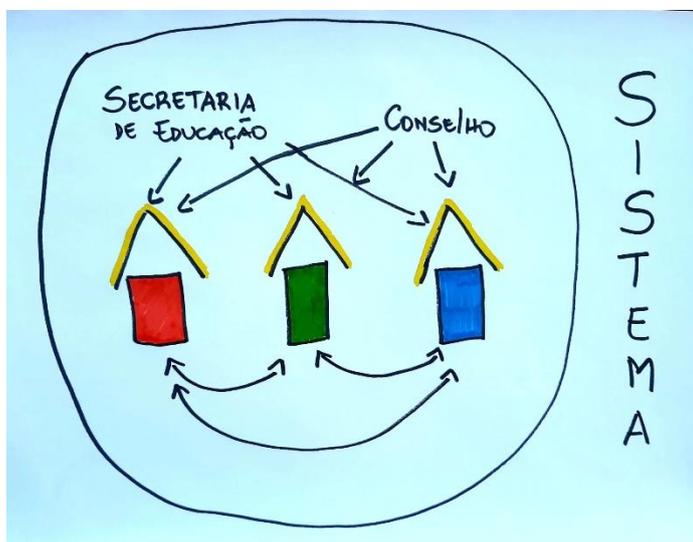
*Ricardo Janoario*

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da gestão da educação envolve, entre outros elementos, uma questão central: a organização dos sistemas educacionais. Mas o que são sistemas educacionais?

Os estudiosos Libâneo, Oliveira, Toschi (2012) e Saviani (2008 e 2010) esclarecem que um sistema é um conjunto de elementos ou partes que se relacionam, formando um todo, ou seja, são elementos diversos que formam uma unidade.

Para entendermos melhor, vejamos a imagem a seguir:



As escolas representadas na figura fazem parte de um mesmo sistema de ensino e, portanto, possuem princípios e normas em comum. Assim, pintamos seus telhados de amarelos para indicar que elas seguem as mesmas diretrizes, o que faz com que essas instituições tenham uma *unidade*. As setas demonstram *articulação entre as escolas e articulação com os órgãos do sistema* (Secretaria

de Educação e Conselho de Educação). Porém, as escolas que fazem parte de um sistema, apesar de seguirem princípios e normas em comum, não são iguais; há uma grande *diversidade* entre elas. Isso porque elas possuem *autonomia* para propor seu projeto político-pedagógico, o qual deve ser formulado com a participação de toda a comunidade escolar. Por isso, na ilustração, cada uma está representada por uma cor. Assim, com base nos teóricos citados e a partir da leitura da imagem, podemos dizer que, num sistema educacional, há *unidade, diversidade, autonomia e articulação* entre os órgãos e instituições.

De acordo com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/96, a educação brasileira é organizada em três sistemas: *sistema federal, sistema estadual e sistema municipal*. Esses sistemas são formados por instituições escolares e órgãos administrativos, como secretarias e conselhos. Além disso, a [Emenda Constitucional n. 59/09](#) e o [Plano Nacional de Educação](#) de 2014 (Lei n. 13.005/14) tratam do *Sistema Nacional de Educação (SNE)*.

Para compreendermos melhor essa temática, veremos, a seguir, a composição de cada um dos sistemas e, em um outro momento, debateremos sobre a construção do SNE.

## **2. COMPOSIÇÃO DOS SISTEMAS FEDERAL, ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ESCOLAR**

O Sistema Federal de Educação escolar é composto pelos seguintes órgãos:

- instituições de ensino mantidas pela União. Exemplo: as Universidades Federais e os seus colégios de aplicação (CAPs), os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o Colégio Pedro II, o Instituto Benjamin Constant (IBC), o Instituto Nacional de Educação de Surdos e outras;
- instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada, também precisam seguir normas do sistema federal, embora tenham autonomia pedagógica, administrativa e financeira;

- Os órgãos federais de educação, tais como o Ministério da Educação, o [Conselho Nacional de Educação \(CNE\)](#), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE), dentre outros.

Sobre os Sistemas Estaduais e Distrital, é preciso lembrar que, embora as *áreas de atuação prioritária dos estados sejam o ensino fundamental e o ensino médio*, eles podem oferecer outros [níveis](#) de ensino. Assim, existem creches e pré-escolas estaduais, assim como instituições de ensino superior estaduais. Vejamos, portanto, a sua composição:

- instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual (e pelo Poder Público Distrital, no caso do Distrito Federal). Por exemplo, instituições de educação infantil (estaduais), escolas (estaduais) de ensino fundamental e ensino médio e universidades (estaduais), como a [Estadual do Rio de Janeiro](#), a [Estadual do Mato Grosso do Sul](#), a [Estadual do Pará](#) etc.;

- instituições de ensino superior (IES) geridas pelo Poder Público municipal. São poucas as IES municipais no Brasil, se comparamos com o número de federais e estaduais. Embora não tenham fins lucrativos, em geral, cobram mensalidade, algo que pode ser considerado, no mínimo, controverso, já que a educação pública deve ser gratuita, de acordo com a [Constituição](#);

- instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada, que são supervisionadas pelo sistema estadual, devendo seguir normas em comum. Contudo, possuem autonomia administrativa, pedagógica e financeira;

- órgãos de educação estaduais, como as Secretarias Estaduais de Educação (SEE) e os Conselhos Estaduais de Educação (CEE). No caso do Distrito Federal, as instituições de educação infantil privadas também fazem parte do seu sistema de ensino.

Quanto aos sistemas municipais, importante esclarecer que a [Constituição](#) de 1988 reconheceu os municípios como **entes federados** autônomos e com responsabilidades específicas. No caso da educação, definiu que eles devem oferecer prioritariamente a educação infantil e assegurar, juntamente com os estados, o ensino

#### GLOSSÁRIO

Entes federados são as esferas administrativas da federação, a saber: municípios, estados, distrito federal e União.

#### ATENÇÃO!

Esta redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996

fundamental. Assim, os municípios podem organizar seus próprios sistemas, dos quais fazem parte:

- instituições de educação infantil, de ensino fundamental e de médio mantidas pelo Poder Público municipal. Apesar de as áreas de atuação prioritária dos municípios serem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, eles podem oferecer outros [níveis](#), desde que tenham atendido plenamente as suas áreas de atuação prioritária e com recursos além dos 25% dos impostos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme inciso V do art. 14 da LDB. Quando oferecem ensino médio, essas escolas fazem parte do sistema municipal;

- instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada. Vejam, então: para abrir uma creche particular, por exemplo, é preciso seguir as normas do sistema de ensino municipal, embora os proprietários tenham autonomia pedagógica, administrativa e financeira;

- órgãos municipais de educação, como a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME).

Como foi possível perceber, em todos os sistemas, há conselhos, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. Desse modo, é possível ter a participação de diferentes segmentos no debate sobre as [políticas públicas](#) educacionais, algo fundamental para a construção de uma *gestão democrática*.

Nem todos os municípios possuem seu sistema municipal. Conforme a legislação, os municípios podem se integrar ao sistema estadual de ensino ou formar com ele um sistema único de Educação Básica.

### **3. CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)**

O debate acerca desse tema exige, primeiramente, a compreensão sobre a diferença entre confederação e federação. A confederação é a “associação de países soberanos que se articulam em função de determinados pontos de interesse comum em circunstâncias específicas” (SAVIANI, 2010, p. 382). Já a federação é

#### **GLOSSÁRIO**

[Políticas públicas](#) são ações e programas desenvolvidos pelo governo, através de órgãos e instituições do [Estado](#), com o objetivo de modificar (ou mesmo, manter) a sociedade de alguma forma.

“a união estável e permanente de estados autônomos, mas não soberanos”.

Ou seja, no caso de uma federação, a União é quem possui a soberania. Isso, de modo algum, nega as diversidades regionais, mas reconhece a unidade diante de uma multiplicidade.

Desse modo, a criação de um SNE *não* se opõe à ideia de federação. Como vimos, um sistema não significa uniformidade, mas *múltiplos elementos que possuem autonomia* e que estão em *interação*, formando uma *unidade*. Saviani (*ibid*) explica: “a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo”, já que a federação é a “unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, se articulam para assegurar interesses e necessidades comuns”. O autor prossegue, indagando: “não é exatamente por isso que a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama, precisamente, União?”

Nesse sentido, a ideia de federação pressupõe a existência de um sistema nacional que consiga:

- articular a comunicação e a ação dos outros sistemas (municipais, estaduais e distrital), contribuindo para evitar as descontinuidades de projetos locais;
- estabelecer parâmetros nacionais que visem a uma educação de qualidade e que, ao mesmo tempo, respeitem a diversidade;
- contribuir para a diminuição das profundas desigualdades educacionais regionais por meio de uma política nacional de gestão e financiamento que pressuponha maior aporte de recursos da União;
- combater o isolamento;
- promover a formação e a valorização dos profissionais da educação, entre outros desafios.

Podemos dizer que um SNE é composto por outros sistemas e, como tal, *não* é algo hierarquizado, feito de cima para baixo. A adesão dos entes federados ao sistema nacional precisa ser algo que suponha a verdadeira participação dessas esferas no seu processo de formulação, havendo, portanto, reconhecimento e respeito a regras coletivamente construídas (SAVIANI, 2010, p. 385).

#### SAIBA MAIS!

O [PNE](#) 2014 estabeleceu, por meio da estratégia 20.6, que, “no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ” (BRASIL, 2014). Em 2010, o [Conselho Nacional de Educação](#) tratou dos padrões mínimos de qualidade do ensino da Educação Básica por meio do Parecer CNE/CEN n. 8/2010. Contudo, em 2019, primeiro ano da gestão federal de Jair Bolsonaro, esse documento foi revogado. Em 2020, a Emenda Constitucional n. 108/20, que trata, entre outros aspectos, do novo FUNDEB, endossou o CAQ como referência para o padrão mínimo de qualidade.

#### ATENÇÃO!

“(…) [A] melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema” (SAVIANI, 2010, p. 384).

Mas, afinal, no Brasil, temos um SNE? Em que momento da nossa história começamos a reivindicá-lo como algo importante?

### 3.1 SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ELEMENTOS HISTÓRICOS

A defesa de um SNE, apesar de ser um tema muito presente na nossa atual agenda, já vem sendo discutida há muitas décadas.

Um importante marco desse debate é o chamado *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (BRASIL, 2020), de 1932. Esse documento chamou a atenção para a importância de uma organização sistêmica da educação nacional que superasse a fragmentação e as “reformas parciais”, obstáculos a uma “visão global do problema”.

Naquela década, ganhou força a luta por uma educação *pública, gratuita, laica e democrática*. Porém, com o Estado Novo (1937-1945), de caráter ditatorial, os movimentos em favor da democratização e de uma maior organicidade das políticas educacionais acabaram se enfraquecendo. Tais movimentos voltaram a crescer apenas com o (dito) processo de *redemocratização* e com a promulgação da Constituição de 1946, com base na qual foi sancionada a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024/61.

A fixação de diretrizes e bases da educação é um elemento essencial quando o tema é a construção de um sistema, pois elas estabelecem normas comuns para todo o território nacional (respeitando, é claro, a participação e a autonomia locais). Dessa maneira, a sanção da referida LDB indicava o anseio de sistematizar a organização e o planejamento educacional no país.

Contudo, outro momento de retrocesso se iniciou em 1964 com o Golpe Militar, após o qual o planejamento educacional se mostrou marcadamente *centralizado*. Foi o período do chamado tecnicismo educacional (SAVIANI, 1995), em que era grande a preocupação com a racionalização dos investimentos educacionais (PAIVA, 1985, p. 145) e com a profissionalização para atender ao mercado de trabalho, perdendo força a ideia de construção de um sistema nacional de educação. A própria legislação educacional se apresentou fragmentada, pois uma lei fixou normas de organização e

funcionamento para o ensino superior (Lei n. 5.540/68) e outra instituiu diretrizes e bases para o que viria a ser o ensino de 1º e 2º graus (Lei n. 5.692/71). Conforme esclarece Gracindo (2008, p. 277), devido a essa divisão, essas leis não devem ser consideradas diretrizes e bases da educação nacional.

Mas os processos autoritários não ocorrem sem resistências... Ao final da década de 1970, intensificaram-se as lutas pela democratização da sociedade e pelos [direitos sociais](#) (dentre eles a educação, é claro) e, nos anos de 1980, tais lutas se multiplicaram. Entre os vários movimentos populares, destacamos o *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* (FNDEP), “movimento social” (PINO, 2008, p. 36; MARTINS;ALMEIDA, 2016) que reuniu diferentes entidades da sociedade civil ligadas à educação e que teve uma importante atuação na constituinte (PINHEIRO, 2017, p. 19), na tramitação da LDB de 1996 (PINO, 2008) e na elaboração do [PNE](#) de 2001 (BOLLMAN, 2010). Uma das bandeiras do *Fórum* foi a argumentação a favor da criação de um SNE.

Porém, na [Constituição Federal](#) promulgada em 1988, não foi prevista a formação desse sistema. Na redação final da LDB de 1996 também não houve referência a essa construção.

Como nos lembra Saviani (2010, p. 770), no projeto original da LDB, o título IV da LDB era denominado “Do Sistema Nacional de Educação”. Mas essa nomenclatura acabou sendo substituída na ocasião da aprovação do projeto na Câmara, não permanecendo no texto final da lei – para o qual coube o seguinte título: “Da Organização da Educação Nacional”.

Desse modo, naquele momento, os autores da legislação optaram por renunciar à anunciação de um SNE (com critérios específicos de financiamento, normas de contratação do trabalho, formas de gestão etc.) em favor da proclamação de um sistema nacional de *avaliação*.

É preciso que se registre, entretanto, que o texto da [Constituição](#) aprovado em 1988 e o da LDB de 1996 traçaram elementos muito importantes no que se refere ao funcionamento dos sistemas educacionais e ao papel das esferas autônomas da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). A [Constituição](#)

#### SAIBA MAIS!

A criação de um SNE foi assumida pelo projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados. Entretanto, durante a tramitação, a previsão de se organizar a educação por meio de um sistema nacional foi retirada do texto (PINO, 2008, p. 36). Ocorre que as esperanças geradas na circunstância de elaboração da LDB foram frustradas pelo avanço da corrente [neoliberal](#), que se tornou hegemônica a partir dos anos 1990. Assim, o conteúdo do projeto construído por inúmeros educadores e amplos setores do movimento social organizado, conhecido como projeto da Câmara, foi esvaziado (SAVIANI, 1997, p. 199). A lei aprovada é constituída basicamente pela estrutura do substitutivo do Senador Darcy Ribeiro - que teve como relator o deputado José Jorge - e por algumas emendas apresentadas pelos defensores do projeto da Câmara dos Deputados.

#### SAIBA MAIS!

O inciso IV do § 3º do Art. 87 da LDB estabelece: “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (BRASIL, 1996).

distribuiu funções para cada um desses **entes**, definindo a organização dos sistemas de ensino por meio de *regime de colaboração* (art. 211).

Em 1996, antes mesmo da sanção da LDB, houve uma alteração na Constituição, por meio da **Emenda Constitucional** n. 14/96, que deu nova redação ao § 1º desse artigo, ficando assim instituído:

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, 1996, grifos nossos).

Por meio da função supletiva, a União (esfera que mais arrecada tributos) subsidia um determinado ente federado que apresente incapacidade financeira para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação (ABICALIL et al, 2014).

Assim, considerando a dimensão continental do nosso país, bem como as suas profundas desigualdades, a determinação da *função redistributiva e supletiva* da União se revela fundamental para a agenda do setor educativo. Seu exercício, se concretizado, contribui para que o acesso a uma educação de qualidade por parte de toda criança não dependa do lugar onde nasceu.

E o que a LDB atual estabelece sobre o tema? Ela endossa o regime de colaboração, detalha as atribuições de cada esfera e estabelece que a União deve *coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas* (art. 8º, § 1º).

Porém, apesar de a legislação ter definido o papel da União e disposto sobre federalismo cooperativo, a gestão educacional da década de 1990 e do início do século XX foi marcada por uma intensa desconcentração das políticas sociais, que, ao invés de fortalecerem a autonomia dos entes federados e das instituições escolares públicas por meio da descentralização (que valorizasse as singularidades

#### GLOSSÁRIO

**Emenda Constitucional** é uma modificação feita na Constituição. Há, porém, cláusulas pétreas, ou seja, artigos que não podem ser alterados; são eles: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (BRASIL, art. 60, § 4º).

#### ATENÇÃO!

O mesmo procedimento poderia ocorrer, ao menos em tese, nos estados em relação aos seus municípios, tendo em vista a situação de cada um (ABICALIL et al, 2014).

#### ATENÇÃO!

A **Educação Básica** é composta por Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

locais e fosse contra a uniformização), acabaram por reforçar o poder decisório/[centralizador](#) da União, ao mesmo tempo em que repassaram às esferas que menos arrecadam (municipal e estadual) grande responsabilidade no que se refere ao provimento da **Educação Básica**.

Foi nesse contexto em que se acirrou a chamada municipalização da educação, por meio da qual o Município, ente com menor arrecadação, ficou responsável, *na prática*, pelo oferecimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Isso, certamente, teve grande impacto no oferecimento de uma educação de qualidade.

Em 2001, o [Plano Nacional de Educação \(PNE\)](#), Lei n. 10.172/01 também não fez referência a um SNE, tratando apenas do sistema nacional de *avaliação* da educação básica. O texto do Plano aprovado no Congresso (ou seja, na Câmara e no Senado) sofreu vetos do então presidente, Fernando Henrique Cardoso, na seção referente ao financiamento. Entre outros pontos, foram vetadas a proposta de elevação do percentual gasto em educação para 7%<sup>33</sup> do PIB e a garantia de recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal. A justificativa do governo para a realização desses vetos, conforme esclarece Mendonça (2002, p. 38-41), foi a não conformidade dessas questões com o Plano Plurianual e com a Lei Orçamentária anual. A educação se apresentava, portanto, refém da política fiscal, marcadamente, [neoliberal](#). Sem previsão de aumento de verba para esse setor, o [PNE](#) acabou se configurando apenas como uma “carta de intenção” (VALENTE, ROMANO, 2002, p. 96) de um determinado governo e não como um Plano do [Estado](#) brasileiro (MENDONÇA, 2002). “A legislação, quanto mais for gerada e mantida fora dos embates sociais, tanto maior será a ameaça que lhe acompanha de tornar-se um conjunto de letras mortas, sem estranhamento e validação social” (LINHARES, SILVA, 2003, p. 19).

#### **ATENÇÃO!**

Frisamos “na prática” porque, em termos legais, o Ensino Fundamental é também de responsabilidade dos estados, embora esses tenham, muitas vezes, repassado essa atribuição para os municípios.

#### **ATENÇÃO!**

De acordo com Pinto (2012, p. 161), o percentual de tributos arrecadados pelos Municípios corresponde a 5% do total arrecadado pelas três esferas. O dos estados é de 25% e o da União, 70%. Mesmo com a redistribuição, a União continua detendo um percentual muito mais elevado de recursos do que os outros entes federados. Sobre o tema financiamento da educação, ver: Machado; Davies (2020).

Em 2009, após intenso debate entre sociedade civil e atores/entidades representativas do [Estado](#), a Emenda Constitucional n. 59 definiu a articulação de um sistema nacional de educação por meio de um plano nacional. Vale citar o artigo antes e após a mudança:

~~Art. 214. A lei estabelecerá o [plano nacional de educação](#), de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público (...):~~

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, 2009, grifos nossos).

#### SAIBA MAIS!

A Emenda Constitucional n. 59 acrescentou o § 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 (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino a que se refere o art. 212 da [Constituição Federal](#), deu nova redação aos incisos I e VII do art. 208, definindo a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos, ampliou a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e conferiu nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inclusão nesse dispositivo de inciso VI.

Nesse mesmo ano, começou o movimento em torno do novo [PNE](#), que contou com a participação de diferentes representantes da sociedade civil (profissionais da educação, estudantes, responsáveis, agentes públicos etc.), a partir de uma Conferência Nacional de Educação (CONAE), cujo tema foi: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: [Plano Nacional de Educação](#), suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Depois de encontros locais e regionais, ocorreu, em 2010, o primeiro encontro nacional em Brasília, a partir do qual foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE). Essa instância, juntamente com o Ministério da Educação (MEC) e o [Conselho Nacional de Educação \(CNE\)](#), passou a ser responsável pela consolidação de um SNE, em uma perspectiva de gestão democrática.

O novo [PNE](#) foi aprovado em 2014, sob a forma da [Lei 13.005/14](#). Esse ordenamento em seu art. 13 definiu que o poder público deve instituir, por meio de lei específica, no prazo de dois anos, o Sistema Nacional de Educação, “responsável pela articulação

entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do [Plano Nacional de Educação](#)” (BRASIL, 2014).

Após a sanção do [PNE](#), houve a segunda edição da CONAE: "O [Plano Nacional de Educação](#) na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração". O evento teve como objetivo avaliar o impacto e a implementação do [PNE](#) na construção do SNE e no desenvolvimento das [políticas públicas](#) educacionais.

Tendo como base as metas do [PNE](#) 2014, estados e municípios deveriam começar a elaborar seus respectivos planos.

O envolvimento da sociedade civil na formulação do atual Plano e sua aprovação no [Congresso](#), com metas a serem atingidas no prazo de dez anos (2014-2024), contribuem para o desenvolvimento de uma política educacional de [Estado](#) e de sua sociedade, ou seja, de uma gestão que supera o caráter provisório e, muitas vezes, [centralizador](#)/autoritário das ações governamentais.

Contudo, uma onda ultraconservadora começou a ganhar força no Brasil (e em outros países, é bem verdade) e se consubstanciou aqui por meio do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff de 2016. A partir de então, tivemos vários retrocessos em relação ao caminho que vinha sendo trilhado em direção ao SNE. Nesse mesmo ano, o governo Temer alterou a composição do [CNE](#), substituindo membros indicados por entidades educacionais da sociedade civil por outros membros, afinados com a proposta de sua gestão. Como vimos, o CNE é um órgão federal, um órgão de [Estado](#). Sua composição deveria ser realizada, portanto, de maneira democrática, com a participação da sociedade civil, de forma a assegurar a sua autonomia.

No final de 2016, mais uma medida afetou o setor educacional (e vários outros campos sociais): a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 (“Emenda do Teto de Gastos”), que congelou as despesas primárias do governo federal durante vinte anos, prejudicando o financiamento da educação pública e inviabilizando o cumprimento de várias metas do [PNE](#) (ROSSI, DWECK, OLIVEIRA, 2018).

#### **SAIBA MAIS!**

Sobre o tema, ver: “*Por que gritamos Golpe?* Para entender o impeachment e a crise política no Brasil” (2016), obra organizada por Ivana Jinkins, Kim Doria e Murilo Cleto.

Em 2017, portarias editadas pelo então ministro da Educação passaram a subordinar o FNE ao MEC. Além disso, essas normativas reduziram a participação de representantes de entidades históricas e, ao mesmo tempo, aumentaram a presença de entidades mais ligadas ao governo. Assim, esse fórum perdeu, também, sua autonomia. As entidades que faziam parte do FNE fizeram, então, uma renúncia coletiva desse espaço. Com o objetivo de retomar o debate democrático e garantir a implementação dos planos nacional, estaduais e municipais de educação, foi criado o [Fórum Nacional Popular de Educação \(FNPE\)](#), que também passou a ser responsável pela organização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). O primeiro encontro, precedido por conferências municipais e estaduais, ocorreu em 2018 (mesmo ano em que aconteceu a 3ª edição da CONAE) e resultou no documento denominado [Plano de Lutas](#).

Nesse ano, segundo dados da [Campanha Nacional pelo Direito à Educação](#) (2018), dentre as estratégias que deveriam ser realizadas até aquele momento, apenas uma havia sido cumprida integralmente e 30%, parcialmente.

As consequências das medidas indicadas acima parecem ficar ainda mais claras no ano de 2020, período em que o mundo atravessa uma pandemia sem precedentes. Nesse cenário, as desigualdades educacionais se aprofundaram, como mostra a Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020). O estudo indica que os estudantes mais prejudicados são aqueles com pouco acesso à Internet e a dispositivos eletrônicos ou aqueles cujos responsáveis possuem menor escolaridade e menores condições de acompanhar as atividades remotas. A precarização do trabalho dos profissionais da educação, nesse contexto, é outra questão, dentre muitas, que agrava a problemática. Além disso, o retorno às aulas é algo preocupante, pois, tal como mostram os dados do Censo 2019, 44% das escolas não possuem rede de água e esgoto e 22,4% não têm nem ao menos fossas sépticas!

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do século XIX, a formação dos [Estados](#) nacionais ocorreu juntamente com a implementação dos sistemas de ensino em diferentes países, tendo como mote a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação popular (SAVIANI, 2010, p. 770). Contudo, seguindo o “estilo” de uma “continuidade descontínua” (GARCIA, 1999, p. 229), as [políticas públicas](#) educacionais brasileiras têm sido caracterizadas por avanços, interrupções e retrocessos. Assim, nosso país vem adiando, sistematicamente, a construção de um verdadeiro sistema nacional de educação e, por suposto, essa situação tem causado inúmeros prejuízos.

A partir do debate aqui realizado e da leitura de nossa atual conjuntura, indagamos: como pensar na construção de um SNE que garanta a todos o acesso a uma educação de qualidade, independentemente do lugar em que nasceu, diante dos retrocessos sofridos nos últimos anos? Em que sentido a existência de um SNE consolidado poderia contribuir para o desenvolvimento de ações educacionais efetivas durante a pandemia? Quais ações a sociedade civil pode desenvolver para garantir sua participação democrática na gestão das [políticas públicas](#) educacionais? Como superar o caráter marcadamente governamental das políticas, revestindo-as de uma perspectiva pública, estatal e democrática?

Não pretendemos, certamente, responder a todos esses questionamentos neste texto. Como escreveu Ítalo Calvino, “[d]e uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas as respostas que dá às nossas perguntas... Ou as perguntas que nos colocamos para nos obrigar a responder”. Esperamos, assim, que tenhamos oferecido algumas respostas às suas perguntas, mas, desejamos, acima de tudo, que novas indagações tenham sido suscitadas.

## REFERÊNCIAS:

ABICALIL, Carlos Augusto; CURY, Carlos Roberto Jamil; DOURADO, Luiz Fernandes; Portela, Romualdo; LUCE, Maria Beatriz; MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia. *O Sistema Nacional de Educação*. Brasília, julho de 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/erica/Dropbox/Disciplina%20Gest%C3%A3o%20Online/Gest%C3%A3o%20Educacional%20I/Unidade%201%20-%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%ADveis%20e%20modalidades/Documento%20Binho%20Marques%20-%20Curry%20-%20Dourado%20etc.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Depois de 4 anos de vigência do [Plano Nacional de Educação](#), dentre os dispositivos com prazo entre 2014 e 2018, somente um foi cumprido integralmente e 30% parcialmente*. Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2018/05/30/depois-de-4-anos-de-vigencia-do-plano-nacional-de-educacao-dentre-os-dispositivos-com-prazo-entre-2014-e-2018-somente-um-foi-cumprido-integralmente-e-30-parcialmente/>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BOLLMAN, Maria Da Graça Nóbrega. Revendo o [Plano Nacional de Educação](#): proposta da sociedade brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 31, n. 112, pp. 657-676, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a [Constituição Federal](#) para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o [Plano Nacional de Educação – PNE](#) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 14, de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da [Constituição Federal](#) e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art3)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 23. jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o [Plano Nacional de Educação](#). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 23. fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases par o ensino de 1 e 2º graus. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 23. fev. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o [Plano Nacional de Educação](#): proposições e disputas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, n°. 143, p.477-498, abr.-jun., 2018.

GARCIA, Walter E. Educação brasileira: realidade à fantasia. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 227-245, jul. 1999.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades. In: Brzezinski (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 220-245.

HORTA, José Silvério Bahia. [Plano Nacional de Educação](#) da Tecocracia à Participação Democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

IPEA. *Nota Técnica n. 70*. A infraestrutura sanitária e tecnológica das escolas e a retomada das aulas em tempos de covid-19, jul, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200715\\_nt\\_diset\\_n\\_70\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200715_nt_diset_n_70_web.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

JINKINS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs.). *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. 10. ed. ver. e amp. São Paulo: Cortez, 2012.

MACHADO, Érica. *A atuação do Congresso e legislação educacional no governo Lula: um estudo da tramitação das propostas que resultaram nas Emendas Constitucionais n. 53/06 e n. 59/09*. Novas Edições Acadêmicas, 2015.

MACHADO, Erica; DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: características e desafios*. Disponível em: <[http://repositorio.ines.gov.br/ilustra/bitstream/123456789/761/1/Machado\\_Davies\\_UN05.pdf](http://repositorio.ines.gov.br/ilustra/bitstream/123456789/761/1/Machado_Davies_UN05.pdf)>. Acesso em: 23. jan. 2020.

MENDONÇA, Erasto. O [Plano Nacional de Educação](#): desdobramentos na política educacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. *LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira*. São Bernardo do Campo: UEMESP, 2002, p. 13-54.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Educação Básica: Gestão do Trabalho e da Pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PINHEIRO, Camila Mendes. *Em defesa da escola pública: o Fórum de Educação na constituinte e o princípio da gestão democrática no ensino público*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: Brzezinski (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 17-41.

PINTO, José Marcelino. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

ROSSI, Pedro; DWECK, Ester; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao [Plano Nacional de Educação](#). *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai/ago, 2010.

\_\_\_\_\_. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. *Escola e Democracia*. Teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 30. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. [PNE: Plano Nacional de Educação](#) ou Carta de Intenção? *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.