

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**Maria Beatriz Mandelert Padovani¹
Karlla Gyselle Souza Catete²
Suely Melo de Castro Menezes³**

Conselho Estadual de Educação do Pará – CEE/PA

RESUMO

O presente estudo tem por objeto analisar as justificativas de implementação do Sistema Nacional de Educação como elemento indispensável à melhoria da educação básica pública ofertada em prol da população brasileira, à luz dos discursos oficiais a partir de 2007. Serão examinados os diferentes elementos que compõem o referido discurso oficial, assim como questões relativas aos requisitos legais atualmente em vigor que, sem qualquer justificativa, ainda não foram colocados em prática pela União e que podem, também, influenciar nos maus resultados obtidos pelos estudantes brasileiros nos testes de desempenho de aprendizagem nacionais e internacionais aos quais se submetem. Neste sentido, destaca-se a importância do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), não só para a obtenção de melhores resultados da educação brasileira, assim como na qualidade de elemento indispensável à implementação de um Sistema Nacional de Educação horizontalizado e, portanto, não hierárquico.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Nacional de Educação. Custo Aluno Qualidade Inicial. Educação Brasileira.

¹ Mestra em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU, 2008). Consultora do Conselho Estadual de Educação do Pará (CEE/PA), Membro do Conselho Municipal de Educação de Belém (CME) e Coordenadora Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). E-mail: beatrizmpadovani@gmail.com

² Mestra em Ciência Política (UFPA, 2012). Coordenadora do Curso de Jornalismo das Faculdades Integradas Ipiranga. E-mail: karllacatete@gmail.com

³ Mestra em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU, 2008). Presidente do Conselho Estadual de Educação. E-mail: suelymcmenezes@gmail.com

INTRODUÇÃO

Têm sido acalorados os debates relativos à necessidade legal da implementação ou articulação do Sistema Nacional de Educação, nos termos do que preconiza o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº. 59, de 2009, a saber:

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 que conduzam a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#) (grifos nossos)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#) (BRASIL, 1988)

Muito embora tenha mencionado a necessidade do estabelecimento da colaboração e da cooperação entre os entes federados, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, não logrou êxito na articulação do Sistema Nacional de Educação, remetendo a matéria para lei posterior a ser aprovada no prazo de dois anos.

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, 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)

É mister analisar a questão sob a ótica da complexidade do regime federativo brasileiro, que prevê competências concorrentes e complementares entre três diferentes entes federados. Em matéria educacional, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem claramente competências que lhes são próprias e competências compartilhadas entre eles.

Esta composição federativa ímpar, que nasceu como contraponto ao regime de exceção vivenciado por nosso país durante duas décadas de regime militar, objetivou,

indiscutivelmente, dentre outras matérias, garantir a descentralização da gestão da educação no país, evitando qualquer possibilidade de ingerência política na formação do cidadão brasileiro.

Ao lado disso, os legisladores constitucionais e infraconstitucionais (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/1996), além do detalhamento das competências, indicaram o caminho para a organização da educação nacional, acreditando no princípio da pactuação, da colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para organizarem-se e oferecerem uma educação básica pública de qualidade para todos.

Paralelamente, já por meio da Emenda Constitucional nº. 14, de setembro de 1996, foi criado o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), posteriormente substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), instituído pela Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006, que se constituem em mecanismos de colaboração entre os entes federados, no que tange à distribuição mais igualitária dos recursos destinados à manutenção da educação básica entre estados e municípios brasileiros, dolorosamente marcados pela inaceitável desigualdade social e econômica que, infelizmente, ainda caracterizam o nosso país.

Note-se que, inicialmente, na lógica da priorização do ensino fundamental e, posteriormente, admitindo a prioridade da educação básica como um todo, tais mecanismos representam, em matéria educacional, talvez a única experiência significativa de efetiva colaboração entre os entes federados para a oferta de uma educação básica universalizada e equânime no Brasil.

Porém, da Constituição Federal de 1988 até hoje os avanços da educação brasileira ficaram muito aquém daquilo que a nação esperava e necessita. Muito embora não se possa negar que avanços foram alcançados, especialmente em termos quantitativos, a qualidade da educação básica brasileira mantém-se em patamares inaceitáveis, dada à péssima qualidade do ensino oferecido aos nossos jovens e crianças, constatação oriunda do exame de todos os testes aos quais a mesma se submete e, ainda, verificada pela triste realidade da formação de nossos alunos egressos da educação básica.

Foi nesse cenário que o discurso oficial retomou uma discussão havida, principalmente, na década de 1990, quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, oportunidade na qual foram acirradas as discussões sobre a necessidade do estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação.

Naquele momento histórico, esse posicionamento foi derrotado. Porém, face aos maus resultados, os debates a respeito do Sistema Nacional de Educação foram retomados, a partir de 2007, por meio da apresentação à Nação do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE). Naquele documento, o país promovia uma autocrítica em relação ao descumprimento bastante significativo das metas constantes do Plano Nacional de Educação 2001-2010 e lançava como uma das formas de solucionar os desacertos das políticas educacionais brasileiras o estabelecimento do Sistema Nacional de Educação.

A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração (BRASIL, 2007, p. 39).

Foi esse ideário que embasou a aprovação da Emenda Constitucional nº. 59, durante os debates que precederam a CONAE 2010, ou seja, enquanto o país ainda discutia a pertinência da retomada do tema. A referida Emenda Constitucional, que, indiscutivelmente, trouxe avanços notáveis à educação brasileira, com destaque para a extinção da DRU (Desvinculação das Receitas da União) e para a fixação de percentual do PIB para investimentos em educação, além da ampliação da escolaridade obrigatória, introduziu, incontestavelmente, a figura do Sistema Nacional de Educação ao ordenamento jurídico pátrio, que, até então, tinha sido cuidadosamente afastada das normas jurídicas em vigor.

1. A MÁ QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O DEBATE DE SUAS CAUSAS

Examinando o desenvolvimento histórico da retomada da ideia de estabelecimento do Sistema Nacional de Educação, que, como anteriormente frisado, ocorreu por iniciativa do próprio governo, encontramos, frequentemente, a justificativa de que a educação brasileira não alcançou os patamares qualitativos esperados pela sociedade em virtude da fragmentação das políticas educacionais originadas da descentralização. Alguns autores, como Cury afirmam:

Após 164 anos de descentralização, mantinha-se o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Havia o receio por parte do segmento privado na educação escolar de se ferir a liberdade de ensino e não faltou quem assinalasse o perigo do monopólio estatal na educação. Existia (e continua a existir) também precaução da própria União quanto a sua presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao seu financiamento. Cury (2014, p. 35)

Contudo, não nos parece que tal fundamentação seja totalmente pertinente. Não se questiona os aspectos benéficos que a articulação de um Sistema Nacional de Educação possa trazer à educação brasileira. Porém, a bandeira do Sistema Nacional de Educação maquia o debate e a discussão de outros aspectos que, se resolvidos, já teriam impactado, positivamente, a educação nacional. Neste sentido, inicialmente, convém lembrar que a educação brasileira não foi sempre descentralizada. Politicamente, foi abalada por propostas ora centralizadoras, ora descentralizadoras. Para corroborar o arguido, transcreve-se abaixo a seguinte assertiva:

Esse movimento prossegue no período republicano, patenteando-se melhor aí o caráter pendular [das políticas educacionais brasileiras], pois se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente (SAVIANI, 2009, p. 59).

No mesmo sentido, assim se posicionam Almeida Júnior et. al.:

Um acordo federativo pré-constitucional a respeito de um modelo de sistema não aconteceu no campo da educação, mas a Constituição Federal de 1988 pretendeu romper a lógica do movimento pendular entre centralização e descentralização com o instituto do Regime de Colaboração (ARAÚJO, 2010). Cabe ressaltar que esta nomenclatura só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas (ABRUCIO, 2010). Talvez resida aí o primeiro e mais importante aspecto que caracterizará nosso sistema e poderá contribuir para a construção do sentido conceitual articulador e unificador dos seus elementos. (Almeida Júnior et. al. (2014, p. 110-111)

Desta forma, não se pode atribuir os maus resultados qualitativos da educação nacional apenas ao atual pacto federativo. Existem problemas mais estruturais que, se não enfrentados preliminarmente, continuarão a impedir aquilo com o qual todos sonhamos: uma educação básica de qualidade para todos.

Adota-se, para fins deste trabalho, a ideia defendida por Almeida Júnior, Nogueira, Lambertucci e Grossi Júnior (2014) no que se refere à necessidade de construir acordos completos para a definição de um modelo de Sistema Nacional que se adapte ao Pacto Federativo Brasileiro. É necessário definir o que, realmente, é e deve ser competência de cada um dos entes federados envolvidos. Esta análise deve partir da apreciação isenta daquilo que já está posto na legislação e, especialmente, do que foi ou deixou de ser cumprido. Se outro for o procedimento, corremos o risco de estabelecer novas leis, de tentar transformar novamente a realidade e de não encontrar os elementos que, realmente, são impeditivos à obtenção da educação demandada pela sociedade brasileira.

Ao analisarmos o que deixou de ser feito, não se pode negar que um elemento fundamental à oferta de educação básica com qualidade foi negligenciado pela União: os conceitos de Custo Aluno Qualidade (CAQ) e de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

Para Pinto, tais conceitos podem ser assim explicados:

[...] a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2002, iniciou um movimento de mobilização social para a construção do CAQ. A ideia central norteadora do processo foi: qual dever ser o recurso gasto por aluno para se ter um ensino de qualidade? Já a metodologia para a construção do CAQ envolveu uma ampla participação. Nesse sentido foram organizadas oficinas de trabalho que contaram com a presença de profissionais da educação, de especialistas, de pais e alunos e de gestores educacionais.

[...] Neste sentido firmou-se o consenso de que o que se discutiria seria um ponto de partida, um padrão mínimo de qualidade, que deveria ser assegurado a todas as

escolas do país, até porque os critérios de qualidade evoluem com o tempo. Daí surgiu o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), entendido como um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil (CARREIRA; PINTO, 2007).

Portanto, o conceito de qualidade que norteou a proposta referenciou-se em uma perspectiva democrática e de qualidade social. Não se visa a uma escola de qualidade para uma pequena elite de crianças e jovens, mas para o conjunto da população brasileira.

Quando se afirma que é necessário examinar o que não foi feito em matéria educacional, faz-se menção clara ao atendimento da Constituição Federal e da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/1996 que, sobre o tema custo aluno qualidade, dispõem o quanto segue:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VII - garantia de padrão de qualidade.

[...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 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;

Lei nº. 9.394/1996:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

IX - garantia de padrão de qualidade;

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. (BRASIL, 1988)

Reconhecendo a necessidade de atender ao disposto na legislação em vigor e, principalmente, em razão da crucial importância, o Parecer CNE/CEB nº. 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº. 9.394/1996 (LDBEN) e trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública, assim se manifestou sobre a matéria:

Esses mandamentos exigem, portanto, a necessidade de se estabelecer o que são esses padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito. Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos. (BRASIL, 2010)

Contudo, o referido Parecer do Conselho Nacional de Educação, até a presente data, não foi homologado pelo senhor Ministro da Educação, nos termos do que preconiza a legislação vigente, razão pela qual não produz qualquer efeito no mundo educacional ou jurídico.

Não homologado o parecer, sem outros encaminhamentos jurídicos, a matéria não sustenta ações necessárias do Ministério da Educação, e portanto, até a presente data, a União não conseguiu se desencilhar da tarefa que lhe é imposta pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o estabelecimento dos padrões de qualidade para a educação brasileira.

Vislumbra-se, nesse cenário, que a União não pode mais protelar o estabelecimento dos padrões de qualidade da educação (CAQ e CAQi). Contudo, ao fazê-lo, ficará escancarada a necessidade de complementação dos recursos destinados à educação (financeiros e técnicos). Não há outro ente federado realmente capaz de efetuar as complementações senão a própria União. E ela, para fazê-lo, demanda ampliação de sua capacidade de gerir tais recursos.

Nesse ponto, salvo melhor juízo, chega-se aos dois elementos considerados, neste estudo, como fundamentais para que se possa, a partir deles, realmente articular o Sistema Nacional de Educação baseando-se naquilo que é necessário (Custo Aluno Qualidade Inicial) e definição expressa da função supletiva da União. O Brasil somente conseguirá implementar o Sistema Nacional de Educação a partir da definição clara desses elementos. Este é o

enfrentamento real que deve ser promovido pelo país. Não se pode continuar a discutir paralelamente as questões. Não é a descentralização a culpada pelos resultados educacionais aquém dos esperados. Salvo entendimento diverso, enquanto o país não estabelecer o que é a qualidade perseguida e quais são os limites e a amplitude das funções de cada ente federado, não conseguiremos caminhar.

Se outro for o procedimento, corremos o risco de estabelecer novas leis, de tentar transformar novamente a realidade e de não encontrar os elementos que, efetivamente, são impeditivos à obtenção da educação demandada pela sociedade brasileira.

CONCLUSÕES

Desta forma, defende-se, no presente estudo, que a articulação do Sistema Nacional de Educação ocorra após o cumprimento, por parte da União, de suas funções legais e constitucionais, desempenhando suas atribuições de articulação dos diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, 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. Em outras palavras, defende-se que a União defina os padrões de qualidade, iniciando pelo CAQi, tendo em vista que, ao que tudo indica, aqueles constantes do Parecer CNE/CEB nº. 8/2010 são economicamente inviáveis, bem como detalhe sua função supletiva. A partir daí, ficará claro o que cada um dos entes federados tem que fazer para que se alcancem os padrões de qualidade preconizados, assim como para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Sob esta ótica, a articulação do Sistema Nacional de Educação se torna uma ação mais clara, pois corresponderia à definição daquilo que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm que realizar, num âmbito de competências efetivamente postas, para que o Brasil consiga alcançar os padrões de qualidade e atender ao seu Plano Nacional de Educação.

Seguindo essa lógica, o discurso vazio da centralização x descentralização seria deixado de lado, já que estariam definidos positivamente os objetivos das políticas

educacionais a serem implementadas. Neste contexto, talvez também superássemos a questão do debate entre colaboração e cooperação, considerando a primeira figura coercitiva e a segunda, como livre pactuação entre os entes federados. Poderia, a União, valer-se das disposições constantes do artigo 23 da Constituição Federal para o detalhamento de suas funções, especialmente a supletiva, assim como para estabelecer os padrões de qualidade para a educação nacional. A partir daí parece-nos possível que se efetive a livre pactuação entre a União e os demais entes federados, sendo instituído, de forma real e efetiva, o regime de colaboração preconizado em todo o ordenamento jurídico nacional referente à organização da educação.

Diante disso, o que se pretende com o presente estudo é reforçar a necessidade da articulação do Sistema Nacional com base em efetivo regime de colaboração, alicerçado nos objetivos que se pretende alcançar: padrões mínimos de qualidade da educação básica e metas do Plano Nacional de Educação. Para tanto, defende-se que o ponto de partida para a articulação do Sistema Nacional de Educação é o estabelecimento, pela União, do Custo Aluno Qualidade Inicial, do detalhamento de suas funções supletivas e, conseqüentemente, da definição das competências de cada ente federado, com vistas ao atendimento de tais objetivos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de; NOGUEIRA, Flávia Maria de Barros; LAMBERTUCCI, Antônio Roberto; GROSSI JÚNIOR, Geraldo. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consenso. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220p.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394/1996**. Brasília, 1996.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2007.

_____. **Documento Final CONAE 2010**. Brasília, 2010.

_____. **Parecer CNE/CEB n.º. 8/2010, de 5 de maio de 2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n.º. 9.394/1996. Conselho Nacional de Educação. Brasília, 2010.

_____. **Lei n.º. 13.005.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuino; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação.** Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuino; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação.** Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220p.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Custo-Aluno Qualidade (CAQi). In: **Gestão Escolar.** s/d. Disponível em: <<http://gestaoescolar.abril.com.br/pdf/artigo-jose-marcelino-caqi.pdf>>. Acesso em: 1. fev. 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios.** Revista Educação & Sociedade. Ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em: 13 out. 2009.