

# SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

## **Dr. Luiz Fernandes Dourado**

Professor Emérito da Universidade Federal de Goiás  
Pós-Doutor na École des Hautes Études en Sciences  
Sociales

## **Comissão de Educação**

Câmara dos Deputados

Anexo II, Plenário 10

TEMA: Complementar o debate sobre o  
Sistema Nacional de Educação - PLP  
413/2014 - Ságuas Moraes

**Brasília, 24 de novembro de 2016**

# SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**CF 88 > Pacto federativo > Autonomia e regime de colaboração > descentralização/ coordenação nacional > equilíbrio e bem estar nacional**

**República Federativa do Brasil: união indissolúvel ,  
constitui-se em Estado democrático de direito**



**Fundamentos: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político**

# SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**“RESULTADOS PONTUAIS  
NÃO SÃO CAPAZES DE SUPERAR  
PROBLEMAS ESTRUTURAIS”**

desigualdades econômicas e sociais  
complexidade do contexto federativo



**Políticas de Estado: organização da  
educação brasileira por meio de formas  
de colaboração e cooperação capazes de  
efetivamente garantir o direito  
constitucional”**

# SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

## Parte 1

**Contexto:** marco constitucional, tripé fundamental, proposições em contexto

## Parte 2

**Dimensões e aspectos centrais:** LDB; regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal; financiamento; e efetiva colaboração e cooperação entre os sistemas de ensino;

## Parte 3

**O Horizonte da agenda de instituição do SNE**

# O contexto: Marco constitucional

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:

(...)

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

# O contexto: tripé fundamental

## Emenda Constitucional 59/09(Artigo 214)

- **Plano Nacional de Educação**
- **Sistema Nacional de Educação – expressão**
- **Vinculação de recursos (% do PIB)**

Organização da educação nacional – pacto federativo e democrático – e dos sistemas

# O contexto: proposições em contexto

- **PLP 413/14:** proposta estruturada e bem delimitada – normatização da cooperação em educação (art. 23 da Constituição). Há um substitutivo.
- **CONAEs/Proposta do Fórum Nacional de Educação**
- **Comissão do CNE**
- **Proposta do MEC**
- ... LRE, padrões de qualidade, avaliação, BNCC, Ensino Médio e outras tramitando no Congresso

Portanto: um enorme esforço – de longa data - para dar corpo à expectativas, percepções, pautas reivindicativas, teorizações e proposições – acumulado histórico



A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;



O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§1º A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação com vistas à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE.

§2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§3º Nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estão compreendidos os órgãos do Poder Executivo encarregados de prover ações no âmbito da educação pública básica e superior e as respectivas administrações direta e indireta.

O Sistema Nacional de Educação, previsto no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988, deve ser instituído no prazo de dois anos contados a partir da publicação da Lei 13.005/2014 (Artigo 13). Dando sequência à sua agenda instituinte, apresentamos o texto abaixo, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) com a contribuição qualificada de especialistas. Temos a expectativa de que o documento se desdobre em discussões por todo o país e receba contribuições para a construção de uma proposta coletiva que encontre eco no Congresso Nacional.

Brasília, junho de 2015

**Instituir um Sistema Nacional de Educação:  
agenda obrigatória para o país**

A educação é um direito social inalienável definido pela Constituição Federal de 1988 para cada cidadão brasileiro. Essa inscrição resultou, ao longo dos anos, em vários instrumentos legais de grande impacto como por exemplo a LDB, que redesenhou a educação nacional no pós-ditadura; o FUNDEF e, depois, o FUNDEB, que promoveram inegável equalização de oportunidades educacionais, além de muitos outros dispositivos legais importantes para a política pública educacional. De forma especial, merece destaque a Emenda Constitucional 59/2009, que trouxe marcos jurídicos avançados, como a obrigatoriedade do ensino para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, o Plano Nacional de Educação (PNE) e a inclusão, no texto constitucional, da expressão *Sistema Nacional de Educação* (SNE).

O PNE alcançou caráter de Plano de Estado, cobrindo períodos de dez anos, com explícita vinculação de recursos para a sua execução? Um grande avanço! Um plano decenal previsto na Constituição faz com que planos de governo obrigatoriamente o tomem como referência consolidada, políticas com maior

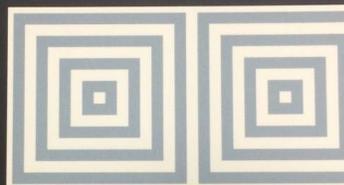


**APRESENTAÇÃO**

O presente documento busca sistematizar os elementos oriundos das Conferências Nacionais de Educação – Conae 2010 e 2014 –, no tocante aos aspectos estruturantes do Sistema Nacional de Educação – SNE, mediante a normatização da cooperação e colaboração federativa por lei complementar que regulamente os arts. 23 e 211 da Constituição Federal, tendo em vista organizar e aprofundar a discussão no âmbito do Fórum Nacional de Educação – FNE, e deste junto ao Ministério da Educação – MEC e ao Congresso Nacional.

Este *Documento Propositivo para o Debate Ampliado* foi elaborado a partir do esforço de síntese do FNE e nele é sugerido um conjunto de dispositivos que pretende materializar o essencial em relação ao art. 13 e às Estratégias 20.9 e 20.11 do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014), assim como as proposições e Estratégias 1.1 e 1.2 do Documento Final da Conae 2014, além de outros princípios e

# Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação



COLETÂNEO

**Luiz Fernandes Dourado  
Janete Maria Lins de Azevedo**

Organizadores

**COMISSÃO DE EDUCAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 413, DE 2014**

O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

**Autor:** Deputado SÁGUAS MORAES  
**Relator:** Deputado GLAUBER BRAGA

Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2016

**CAPÍTULO I  
DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA E DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

**Seção I  
Das Normas de Cooperação Federativa,  
do Sistema Nacional de Educação e seus princípios**

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação – SNE e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios, definindo as responsabilidades educacionais para garantir a educação como direito social, e para cumprir o disposto no Plano Nacional de Educação – PNE e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

§ 1º A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação, para a garantia dos meios de acesso à educação básica e superior, considerando todas as etapas e modalidades de ensino.

§ 2º Esta Lei Complementar obriga a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a desenvolverem ações comuns para assegurar padrão de qualidade, transparência e controle social em cada sistema e rede de ensino.

§ 3º Os governos federal, estaduais, distrital e municipais devem organizar seus sistemas de ensino em lei específica, obedecendo ao disposto no art. 211 da Constituição e nesta Lei Complementar, e dando concretude ao regime de colaboração.



**DOCUMENTO - FINAL**

# Dimensões e aspectos centrais: debate coordenado e democrático

- **LDB;**
- **regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal;**
- **regras de financiamento; e**
- **Políticas nacionais e maior organicidade entre os sistemas de ensino.**

*Conjunto articulado que deve resultar em uma forma de organização da educação nacional pautada por efetivo regime de colaboração e cooperação*

# Regulamentação do Art.23

- Concretização das competências comuns
- Definição clara de responsabilidades sobre a oferta educacional e sua qualidade
- Regras claras de supletividade
- Interdependência e cooperação
- Definição: funcionamento de estruturas, espaços de gestão, articulação entre os planos de educação etc



Lei complementar com espaços e procedimentos de pactuação e articulação federativas

# O Financiamento

- Papel redistributivo e supletivo da União e dos estados
- “novo Fundeb”
- Valorização dos profissionais educação: formação, carreira, piso,...;
- CAQi e CAQ
- Melhoria de processos de gestão com aumento de recursos para a área (7% e 10%)



20 metas do PNE, sendo a meta 20 a condição de viabilização do próprio Plano e do SNE

## Qualidade

- Concepção ampla de avaliação;
- Estrutura e funcionamento de estabelecimentos (CAQ e Caqi)
- Valorização profissional (Formação, carreira, salários e condições de trabalho: atratividade, piso, concurso, ...)
- Gestão democrática – fóruns, conselhos, conferências, instâncias federativas



Processos dialógicos e ampla discussão para pactuação a respeito de tais diretrizes e referenciais de qualidade

# Descentralização Qualificada

Será por intermédio de formas características de colaboração, em cada Unidade Federativa (incluindo o papel da União) que se garantirá diversidade na unidade do Sistema Nacional de Educação.

A partir da construção e pactuação das dimensões acima é que se gerará as condições para maior organicidade dos sistemas e às políticas educacionais direcionadas à **garantia do direito à educação para todos/as;**

# o SNE como sistema de sistemas

- **os artigos 23 e 211 da Constituição Federal**
- **Organizar os sistemas de ensino em regime de colaboração, por lei.**

Maior organicidade entre órgãos e sistemas, e entre esferas federativas, com normas de cooperação vinculantes que orientarão a ação dos entes federativos visando a garantia do direito a educação com qualidade para todos/as

# o SNE como sistema de sistemas

- **Coordenação do SNE e sistemas;**
- **Conselhos Educação: nacional, estaduais, distrital e municipais;**
- **Fóruns de Educação: FNE e Conaes, acompanhamento de avaliação PNE... Fóruns estaduais, distrital e municipais;**
- **Instâncias permanentes;**

Câmaras e subsistemas:  
Avaliação, Financiamento,  
Valorização Profissionais da  
educação, Gestão  
democrática, qualidade

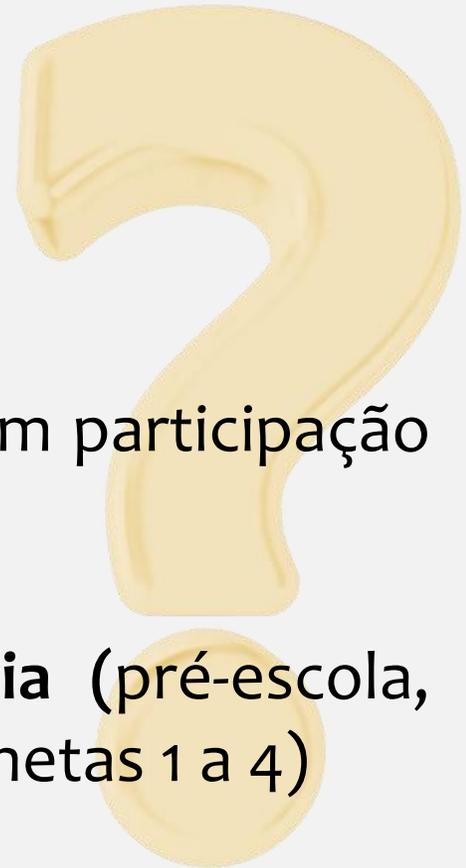
# O Horizonte: cumprimento do PNE

- **Projeto:** LDB e no PNE
- **Normas de cooperação/participação:** preservação e fortalecimento de instâncias de pactuação, conferências, conselhos e fóruns
- **Financiamento:** Para avançar na agenda de instituição é fundamental discutir e pactuar sobre o CAQi, CAQ, Fundeb, piso, além de preservar e garantir o **marco de vinculação constitucional de Recursos em educação (CF) é preciso efetivar a ampliação % PIB (PNE)**

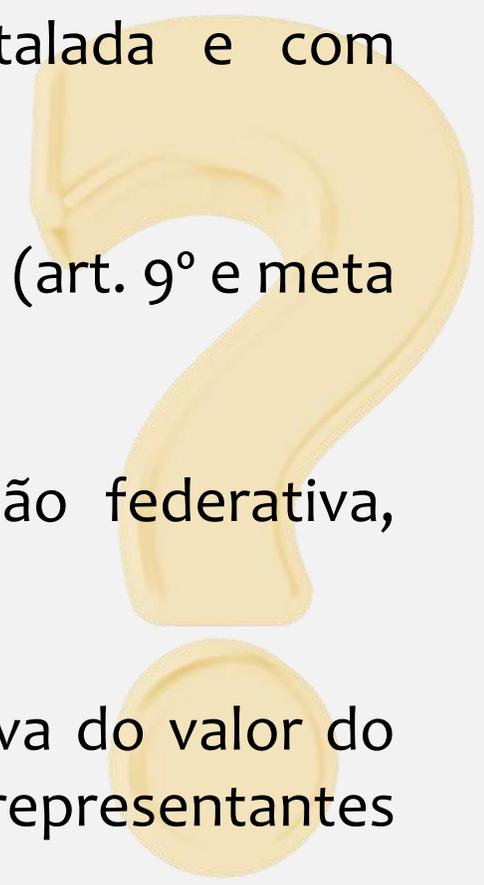
É preciso assegurar um projeto, com efetivas condições de governabilidade e diálogo social, ancorado em um modelo de financiamento compatível com as metas de educação pactuadas para a nação.

# O Horizonte: por uma política de estado – alguns “ativos” para a agenda atual?

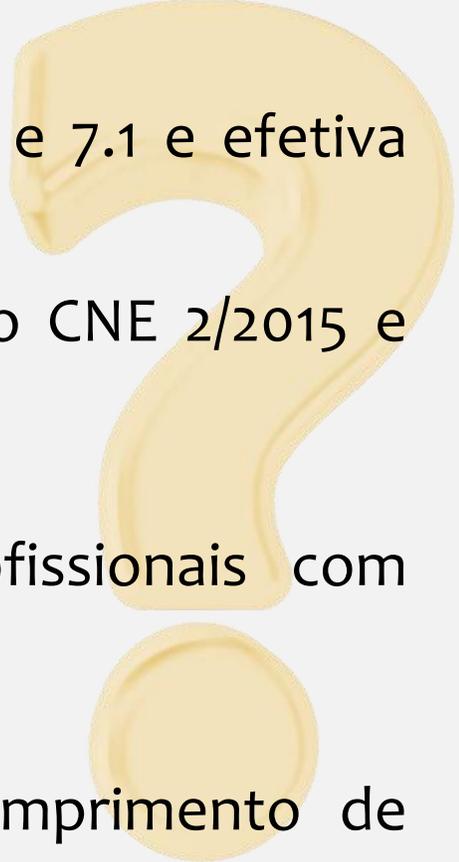
- **PNE em vigência: prazos e metas**
- **Prazo para instituição do SNE:** (art. 13 e estratégia 20.9)
- **Cumprimento dos planos de educação:** avaliações periódicas, com participação social (art.8º)
- **Universalização do atendimento: educação básica obrigatória** (pré-escola, fundamental e médio), bem como expansão educação infantil (metas 1 a 4)
- **Expansão da educação superior (meta 12);**



# O Horizonte: por uma política de estado – alguns “ativos” para a agenda atual?

- **Instância permanente de negociação e cooperação:** criada, instalada e com representantes designados (MEC, Undime, Consed); . (art.7º, § 5º)
  - **Leis de Gestão Democrática:** vencida - aprovação de leis pelos sistemas (art. 9º e meta 19)
  - **Conferências Nacionais e o FNE:** periodicidade, objetivos, dimensão federativa, representatividade (art. 6º) > CONAE 2018;
  - **Fórum permanente** para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional (estratégia 17.1): criado, instalado e com representantes designados.
- 

# O Horizonte: por uma política de estado – alguns “ativos” para a agenda atual?

- **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB):** criado por portaria e recentemente revogado (art.11)
  - **Base Nacional Comum:** preservação das estratégias 2.1, 2.2. 3.2, 3.3 e 7.1 e efetiva escuta da sociedade e pactuação interfederativa > CNE;
  - **Política de Formação dos Profissionais da Educação:** Resoluções do CNE 2/2015 e 2/2016 em articulação metas 15 a 18:
    - metas de formação inicial e continuada ( pós-graduação);
    - equiparação salarial dos professores com aqueles profissionais com escolaridade equivalente;
    - planos de carreira, tomando o piso como referência.
  - **CAQI E CAQ:** Comissão interinstitucional e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 71 (ADPF)
- 

# O PNE como epicentro das políticas

As diversas iniciativas, proposições, instâncias e metas previstas no PNE devem ser viabilizadas (proposição e materialização):

- ✓ Políticas e compromissos Nacionais assegurados (universalização, formação, equiparação, piso, infraestrutura, etc)
- ✓ Instâncias interfederativas e de acompanhamento viabilizadas (tri e bipartite, piso)
- ✓ Instâncias de participação e controle constituídas e prestigiadas (fóruns, conselhos, conferências)
- ✓ Melhor definição e pactuação de responsabilidades especialmente em tópicos nevrálgicos a exemplo do transporte, equipamentos públicos, formação - regras vinculantes e pactos federativos
- ✓ ...valorizar os “ativos”

# O Horizonte: por uma política de estado – indicações à agenda propositiva do SNE

1. Preservação do fundo público e contrariedade à desvinculações na área (desde os anos 30 crescentes e somente suspensa em regimes não democráticos) e a um novo regime fiscal restritivo das políticas sociais, em especial a política educacional (PEC 241/ 55);
2. Exame minucioso de todas as proposições em discussão, com amplo debate e audiência pública (entidades, fóruns, conselhos, pesquisadores, especialistas).
3. Priorização dos investimentos em educação e definição em torno do CAQi e CAQ – Meta 20
4. Cumprimento dos comandos, prazos e organismos previstos no PNE
5. Preservação do caráter público, laico, inclusivo e democrático do Sistema