

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E NORMAS DE COOPERAÇÃO

Audiência Pública em 14/6/16
Na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados

Adão Francisco de Oliveira
Secretário de Estado da Educação do Tocantins

O projeto de lei complementar nº 15, de 2011:

1. Condições para acesso dos entes federados à assistência técnica e financeira da União (em síntese, cumprimento das principais obrigações constitucionais e legais em relação à educação).
2. Financiamento: volume de transferências voluntárias da União proporcional ao esforço do ente federado em cumprir essas obrigações; suspensão transitória dessas transferências em caso de descumprimento, até o saneamento da deficiência.

O projeto de lei complementar nº 413, de 2014:

1. Normas de cooperação federativa entre os entes federados.
2. Princípios (constitucionais) que orientam a ação cooperativa.
3. Sistema nacional de educação: composição, objetivos, organização e funcionamento (órgãos normativos, Fórum Nacional de Educação, conferências nacionais e locais de educação)
4. Plano Nacional de Educação.
5. Ações da União:
 - 5.1. distributiva (transferências constitucionais e legais, compensações fiscais e royalties)
 - 5.2. supletiva (apoio técnico e financeiro suplementar, de acordo com Plano de Ações Integradas (PAIS), inspirado no Plano de Ações Articuladas – PAR).
6. Comissão Permanente Tripartite de Pactuação Federativa (composição e atribuições) e, em cada estado, Comissão Bipartite.

O projeto de lei complementar nº 413, de 2014: (cont.)

7. Financiamento suplementar da União aos entes federados subnacionais (condições para acesso e aplicação de Normas Operacionais Básicas)

8. Financiamento:

8.1. disposições constitucionais, custo anual por aluno, fontes de recursos (vinculando à ação supletiva da União o salário-educação, incentivos fiscais, royalties e participações especiais, Fundo Social do Pré-Sal, compensações financeiras e outros recursos previstos por lei)

8.2. Exclusão dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino destinados à expansão da oferta de educação pública decorrente do Plano Nacional e dos Planos locais de educação.

9. Definição das despesas consideradas e não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

10. Assistência técnica da União: diagnóstico das necessidades e eixos de ação (planejamento e gestão educacional; formação inicial e continuada, seleção e organização de carreiras dos profissionais da educação; práticas pedagógicas e avaliação).

O Substitutivo do Relator:

1. Regulamentação do art. 23, § único, e art. 211 da Constituição Federal; institui o Sistema Nacional de Educação.
2. Sistema Nacional de Educação:
 - 2.1. Princípios, diretrizes e objetivos do Sistema Nacional de Educação.
 - 2.2. Estrutura: composição, responsabilidades, órgãos normativos (Conselhos de Educação, instituídos por lei), composição tripartite do Conselho Nacional de Educação, Fóruns de Educação (órgãos consultivos e de articulação com a sociedade), instrumentos de cooperação federativa (avaliação e planejamento, mecanismos automáticos de redistribuição de recursos e assistência técnica, colaboração e apoio para a gestão).

3. Avaliação e planejamento da educação:

3.1. Objetivos do processo de avaliação.

3.2. Coordenação da avaliação pela União em colaboração com os entes federados subnacionais.

3.3. Ações de avaliação (divulgação de experiências exitosas, processo nacional de avaliação do rendimento escolar e de avaliação institucional, cadastro nacional de informações de estudantes, disseminação de informações e índices, etc.)

3.4. Institui dos sistemas nacionais de avaliação: educação básica e educação superior.

3.5. Apoio da União aos sistemas próprios complementares de avaliação dos entes federados subnacionais,

3.6. Planos de educação: Plano Nacional de Educação (nos termos da Constituição Federal), planos locais em consonância com o Nacional; participação da comunidade educacional e da sociedade civil; encaminhamento do projeto de novo Plano Nacional ao Congresso até o final do primeiro semestre do sétimo ano de vigência de cada PNE.

O Substitutivo do Relator: *(cont.)*

4. Redistribuição de recursos

4.1. Fontes de recursos: vinculando à função redistributiva e supletiva da União o salário-educação (deduzidas as cotas estaduais e municipais), incentivos fiscais, royalties e participações especiais, Fundo Social do Pré-Sal e compensações financeiras).

4.2. Custo aluno-qualidade (CAQ): definição como padrão nacional para financiamento anual; fórmula de domínio público; cálculo e fixação da 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 do Senado Federal; cálculo e reajustes anuais; atribuição ao Ministério da Educação de estudar e acompanhar os investimentos feitos.

4.3. Função Redistributiva e Supletiva da União: objetivos e linhas gerais de ação; obrigatoriedade de complementação pela União (nos termos de lei) aos entes federados subnacionais que não atingem o valor do CAQ, de acordo com medida de capacidade de atendimento e do esforço fiscal; função supletiva para promover políticas públicas vinculadas às metas dos Planos de Educação; a Comissão Tripartite de Cooperação Federativa como espaço de negociação e cooperação para repartição dos recursos da assistência técnica e financeira da União; Comissão Bipartite, no âmbito dos Estados; possibilidade de existência de Norma Operacional Básica para a assistência técnica e financeira, pactuada no âmbito da Comissão Tripartite.

O Substitutivo do Relator: (cont.)

5. A colaboração e apoio para a gestão da educação:

5.1. As comissões de cooperação federativa: Comissão Tripartite (federal), Comissão Bipartite (estadual) e Comissão do Polo Regional (local).

5.2. Comissão Tripartite: Composição paritária das instâncias da federação; atribuições (transferências da ação supletiva e das responsabilidades administrativas de cada instância; critérios de aferição de desempenho dos sistemas de ensino; metas de expansão das redes públicas; parâmetros mínimos de qualidade dos serviços; implantação da Base Nacional Curricular Comum; competências da Comissão Intergovernamental do Fundeb e do Comitê Estratégico do PAR, etc.).

5.3. Comissão Bipartite: prioridade para a colaboração na oferta do ensino fundamental.

5.4. Polo Regional de Educação: definição; comissões (composição e atribuições).

5.5. Gestão colaborativa: definição; objetivos; compartilhamento de serviços públicos, transferência de encargos, recursos financeiros, pessoal e bens; convênios de cooperação ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

6. Disposições finais e transitórias:

6.1. Implementação plena do CAQ até 2014, atingido progressivamente a partir do CAQi, aplicado a partir de 2016, com complementação da União aos entes federados que não o atingirem.

6.2. O valor do CAQi não poderá ser inferior a 20% do valor do PIB per capita atualizado em maio de cada ano.

6.3. Atualização do CAQi pela Comissão Tripartite, com assessoramento do Fórum Nacional de Educação e do Conselho Nacional de Educação.

Pressuposto básico:

O conceito de sistema nacional de educação é estruturante e está diretamente relacionado, em relação de interdependência, com o de regime de cooperação.

O que dizem as normas atuais sobre o assunto:

1. A Constituição Federal (caput do art. 214), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, dispõe que o PNE tem o “objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração [...]”
 - Esta é a única referência ao sistema nacional de educação no texto constitucional.
2. Duas qualificações se apresentam no caput do texto constitucional para esse SISTEMA:
 - 2.1. Característica de ser articulado “em regime de colaboração”;
 - 2.2. A promoção de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.

O que dizem as normas atuais sobre o assunto: (cont.)

3. A expressão “regime de colaboração”, por sua vez, encontra-se no art. 211, segundo o qual “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

3.1. Esta é a chave constitucional que determina a organização federativa da educação brasileira, logo:

- Não se faz de modo indiscriminado a organização desses sistemas;
- Devem ser obedecidas normas gerais - diretrizes e bases da educação nacional. (art. 22, XXIV, da Constituição).
- A definição dessas normas gerais, contudo, não representa centralização decisória.

4. A expressão “normas para cooperação” está inscrita no art. 23, § único, da Constituição Federal, de acordo com o qual “leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]”

As Normas de Cooperação e do Sistema Nacional de Educação:

1. A evidente articulação entre Sistema Nacional de Educação, Normas de Cooperação e Regime de Colaboração sugere, de fato, a conveniência de seu tratamento conjunto em um diploma legal de grau mais elevado (lei complementar).

2. Essas novas normas, porém, devem considerar o respeito à organização federativa da educação brasileira:

- O Plano Nacional de Educação assumiu essa concepção de modo claro, ao prever, no § 5º do seu art.

7º:

“Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”

- No art. 13 da mesma Lei, lê-se:

“O poder público deverá instituir (...) 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”.

As Normas de Cooperação e do Sistema Nacional de Educação: (cont.)

3. As novas normas NÃO PODERÃO IMPLICAR, para os sistemas de ensino:

- 3.1. a criação de instâncias normativas e administrativas que se imponham sobre os sistemas de ensino, para além daquelas já hoje existentes;
 - a instância de negociação e cooperação, prevista no art. 7º, § 5º, da Lei do PNE não tem esse objetivo.
- 3.2. qualquer redução ou limitação da sua autonomia administrativa, financeira e pedagógica, dentro das normas legais vigentes dos sistemas.
- 3.3. medidas que impliquem restrição no atendimento ao direito à educação, como a suspensão de transferências.

As Normas de Cooperação e do Sistema Nacional de Educação: (cont.)

4. As novas normas DEVERÃO IMPLICAR, para os sistemas de ensino:

- Potencializar as ações de cada sistema dentro de suas atribuições constitucionais;
- Integrar esforços para definir políticas e atingir resultados;
- Definir a mediação e o papel de coordenação dos estados na articulação das políticas educacionais em seus respectivos territórios, inclusive nos programas entre União e Municípios;
- Estabelecer estratégias de cooperação e de assistência financeira entre os entes federados;
- Estabelecer critérios estáveis e consistentes para definição de valores de custo/aluno correspondentes a padrão de qualidade para todo o território nacional;
- Maior eficácia na obtenção de resultados educacionais positivos.
- Racionalizar o financiamento das políticas educacionais;

Considerações finais:

1. O Substitutivo do Relator:
 - 1.1. Avança em relação ao PLP nº 15/11 e ao PLP 413/14;
 - 1.2. Atende, em boa medida, aos pressupostos mencionados, em especial:
 - articulação entre cooperação e financiamento;
 - diretrizes gerais para a colaboração entre as instâncias federadas e os sistemas de ensino.
2. Há alguns pontos que merecem análise mais detida. Alguns exemplos:
 - 2.1. Ausência de menção à divisão de responsabilidades quanto ao ensino fundamental.
 - 2.2. Necessidade de maior clareza quanto à ação redistributiva e supletiva da União:
 - Deixar ainda mais clara a existência de mecanismos automáticos para a ação redistributiva e a pactuação dos critérios e mecanismos para a ação supletiva.
 - 2.2. Excesso de instâncias envolvidas na definição da metodologia de cálculo e fixação do CAQ (art. 12, § 2º):
 - dificuldades de coordenação do processo decisório;
 - contraste com a atribuição exclusiva à Comissão Tripartite para atualização do CAQi, com assessoramento do FNE e do CNE (art. 34, § 4º).
 - 2.3. Os Polos Regionais de Educação (art. 26):
 - falta de clareza sobre a vinculação administrativa se houver conveniência de envolvimento de municípios de mais de um Estado (art. 27).