

UNIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO: DESAFIOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA FRENTE ÀS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL

UNIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN: DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL FRENTE A LAS RELACIONES FEDERATIVAS EN BRASIL

UNITY AND DECENTRALIZATION: CHALLENGES IN BASIC EDUCATION IN BRAZIL FACING FEDERAL RELATIONS

Maria Cristina Mesquita da SILVA¹
Valdivina Alves FERREIRA²

RESUMO: Neste artigo são analisados as configurações atuais e os desafios da Educação Básica frente ao modelo de relações federativas constitucionalmente instituídas no Brasil. No que tange à divisão de responsabilidades e recursos educacionais, as relações federativas estão pautadas em um modelo *sui generis*, ensejando, por vezes, atuação da União e estratégias de mediação. Na busca pela compreensão de alternativas de colaboração e cooperação no campo da educação, este artigo, desenvolvido a partir de uma análise bibliográfica e documental, tem por objetivo discutir como se organizam as relações federativas na educação, aprofundando a abordagem historicamente defendida de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Conclui-se o estudo com a compreensão de que o estabelecimento de um SNE é uma medida necessária à oferta equitativa de educação no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Descentralização. Sistema Nacional de Educação.

RESUMEN: *En este artículo se analizan las configuraciones actuales y los desafíos de la enseñanza fundamental en Brasil, frente al modelo de relaciones federativas establecido por la constitución del país. En lo que respecta a las divisiones de responsabilidades y de recursos educacionales, las relaciones federativas están fundamentadas en un modelo sui generis, ocasionando la necesidad de actuación de la Unión y estrategias de mediación. En la búsqueda de comprender alternativas de colaboración y cooperación en el campo de la educación, este artículo, desarrollado a partir de un análisis bibliográfico y documental, tiene como objetivo discutir cómo se organizan las relaciones federativas en la educación, profundizando el enfoque históricamente defendido de un Sistema Nacional de Educación (SNE). El estudio concluye con el entendimiento de que la creación de un SNE es una medida necesaria para la provisión equitativa de la educación en Brasil.*

PALABRAS CLAVE: *Educación. Descentralización. Sistema Nacional de Educación.*

¹ Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília – DF – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2158-0924>. E-mail: cristina.mesquitas@gmail.com

² Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília – DF – Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação. Doutorado em Educação (PUC-Goiás). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2306-7465>. E-mail: valdivina5784@hotmail.com

ABSTRACT: *This article analyzes the current configurations and challenges of elementary education, considering the model of federative relations constitutionally instituted in Brazil. With regard to the division of responsibilities and educational resources, federative relations are based on a sui generis model, giving rise, at times, to the Union's actions and mediation strategies. Seeking alternatives for collaboration and cooperation in the field of education, this article, developed from a bibliographic and documentary analysis, aims to discuss how federative relations in education are organized, deepening the historically defended approach of a National Education System (SNE). The study concludes with the understanding that the establishment of an SNE is a necessary measure for the equitable provision of education in Brazil.*

KEYWORDS: *Education. Decentralization. National Education System.*

Introdução

O federalismo brasileiro nasce constitucionalmente junto com a própria república, conformando-se com características muito específicas ao longo da história do país. Com suas origens firmadas em bases estadunidenses, berço do federalismo em todo o mundo, o sistema evoluiu em terras brasileiras adaptando-se às características sociais, históricas, políticas e geográficas deste país, adotando, assim, regras específicas e próprias de funcionamento.

Destacada como por certo a característica mais específica do federalismo brasileiro, tem-se a figura do município como ente federativo, dotado de autonomia, governo e competências próprias, que o equiparam, em muitos aspectos, aos demais entes da federação, estados e União. Essa conformação tão singular das relações federativas no Brasil traz desafios para o campo da educação, em especial da Educação Básica, cujas responsabilidades pela oferta, em determinadas etapas, se entrecruzam.

Ao analisar-se a educação no Brasil, percebem-se as desigualdades decorrentes da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), nas previsões quanto ao que cabe a cada um realizar, no tocante ao provimento da educação, acaba contribuindo para diferentes condições de oferta (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Encontrar mecanismos para a melhor condução da educação no Brasil é o desafio que se apresenta dadas as condições atualmente postas no que tange à distribuição de responsabilidades, à redistribuição de recursos, à organização de currículos, à gestão das redes de ensino, dentre diversos outros temas afetos às responsabilidades educacionais dos entes federados.

Nesse sentido, a instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), proposta defendida desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Básica, em 1932, até as mais recentes e vigentes legislações nacionais, como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014) emerge como uma resposta possível às questões que ora se apresentam.

Discutir como se organizam as relações federativas brasileiras no contexto da educação, contribuindo para a melhor compreensão de tais relações e aprofundando a abordagem, historicamente defendida, de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que venha a efetivamente atuar no sentido da unidade nacional, respeitando as nossas diversidades e autonomias constitucionais, é o objetivo do presente trabalho.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa, embasada em um estudo bibliográfico e documental. Conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 158), o estudo bibliográfico constitui-se de “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”.

Assim, este artigo se fundamentou em estudiosos de referência na temática das relações federativas e da educação, tais como: Abrucio (2010, 2017), Soares (2013), Soares e Machado (2018) e Saviani (2018), nas legislações vigentes como a CF/1988 (BRASIL, 1988) e o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), bem como nos Projetos de Lei Complementar em fluxo no Congresso Nacional, PLP 25/2019 e PLP 235/2019 (BRASIL, 2019a, 2019b).

Ante o exposto, este artigo está organizado em seções, as quais estão intituladas como: Federalismo e o federalismo no Brasil; As relações federativas e educação a partir da CF/1988; O SNE: um projeto histórico. Às seções mencionadas seguem-se as nossas considerações finais e as referências utilizadas para a consecução do trabalho.

Federalismo e o federalismo no Brasil

Originado nos Estados Unidos da América (EUA), o sistema de organização governamental federalista nasceu para conciliar dois objetivos principais: estabelecer um poder central efetivo capaz de tomar e implementar decisões em todo o território nacional e garantir a manutenção de autonomia política aos estados subnacionais, ou seja, às unidades territoriais (SOARES, 2013).

Enquanto forma de organização política, o federalismo é caracterizado, basicamente, pela dupla autonomia territorial, centrada no governo nacional central e nos governos

subnacionais descentralizados. Neste contexto, os entes federados têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o território e sobre o povo, com competências pactuadas. (SOARES, 2013). Nesse sentido, Cury (2010, p. 152, grifos nossos) esclarece,

Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. **Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas.**

Para Abrucio (2010), o federalismo brasileiro se formou de maneira centrífuga, sem que houvesse uma proposta única de nação e de interdependência entre os entes federados. Na mesma direção, Oliveira e Sousa (2010) apontam que, conquanto a federação brasileira tenha nascido na perspectiva da descentralização de poderes, a ela tende a se incorporar uma maior desigualdade, caso o centro não se proponha a exercer um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas.

Confirmando a tendência de ampliação de disparidades no processo evolutivo de nosso estado federalista, Abrucio (2010) aponta como característica dos primeiros períodos da história republicana brasileira, a falta de um projeto nacional de federação, o que resultou, dentre outros cenários, no aumento da desigualdade territorial no Brasil.

Ao longo do século XX, com a alternância entre período democrático (1946 a 1964) e governos militares (1964 a 1985), movimentos como o da maior democratização do país e delegação de poderes aos entes federados foram seguidos de modelos centralizadores e tecnocrático de Estado, e da redução da autonomia, além de uma relação de clientelismo com os governos estaduais e municipais (ABRUCIO, 2010).

O padrão centralizador e autoritário, vigente à época dos governos militares, é colocado em questão a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988) a qual estabelece novas formas de organização das políticas públicas.

A CF/1988 implementa no Brasil um paradigma de federalismo descentralizado, baseado na colaboração recíproca, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes. Ante o texto constitucional, o Brasil se organiza em um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria de cada ente (CURY, 2010).

Frente à complexa organização federativa prevista na Carta Magna (BRASIL, 1988), intriga-nos compreender os impactos deste modelo de colaboração federativo na organização da Educação Básica no Brasil. Sobre isso, trataremos com detida atenção na próxima seção.

As Relações Federativas e educação a partir da CF/1988

No que tange à organização das redes de ensino, o regime constitucional brasileiro determina as responsabilidades de cada ente, prevendo que se articulem de forma colaborativa. O formato de dinamização do pacto federativo propõe-se, em teoria, a mitigar problemas de coordenação das políticas educacionais e fomentar o compartilhamento de boas práticas com a intenção de garantir o direito à Educação aos cidadãos, independentemente da localidade a que pertençam (CURY, 2010).

Ocorre que as relações cooperativas se complexificam à medida que os municípios são elevados à categoria de entes federados autônomos, o que amplia a necessidade de coordenação das políticas públicas para a redução de desigualdades. Ao discorrer sobre a condição *sui generis* dos municípios enquanto entes federados do estado brasileiro, Abrucio (2017) denomina-os de “jabuticaba brasileira”, em alusão ao fruto nativo de nossa flora.

A peculiaridade da figura municipal enquanto ente federado se dá, em particular, devido à frágil condição da maior parte dos municípios brasileiros, os quais, embora constitucionalmente autônomos, não dispõem dos meios necessários para o pleno exercício de tal autonomia, tais como arrecadação de receitas, estruturas administrativas e logísticas.

Na divisão de responsabilidades quanto aos sistemas educacionais, a CF/1988 dispõe em seu Art 211, §§ 1º ao 3º, as repartições conforme apresentadas no quadro 1, a seguir,

Quadro 1 – Níveis, etapas e responsabilidades da Educação Básica

| Níveis | Etapas | Responsabilidade (em regime de colaboração) |
|-----------------|-----------------------|--|
| Educação Básica | Educação Infantil | Municípios (prioritariamente) |
| | Ensino Fundamental I | Municípios / Estados / DF (prioritariamente) |
| | Ensino Fundamental II | Municípios / Estados / DF (prioritariamente) |
| | Ensino Médio | Estados/DF (prioritariamente) |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras com base no Art. 211 da CF/1988

De acordo com estudiosos da temática (ABRUCIO, 2010; ABREU, 2019, SAVIANI, 2018), no modelo proposto, as responsabilidades dos entes se sobrepõem, em especial no Ensino Fundamental, e isso pode vir a gerar contextos nem sempre favoráveis, com

sombreamentos, ou pior, com preocupantes hiatos no atendimento educacional. Sobre isso, Abrucio (2010 apud ARAÚJO; OLIVEIRA, 1988), discorre,

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração.

A enfática observação dos autores joga luzes sobre um contexto de pouca clareza das divisões de responsabilidades educacionais, o que encerra, ao mesmo tempo, um aspecto favorável (no que tange ao princípio da colaboração) e frágil da nossa organização, para o qual se requerem mecanismos de articulação e organização entre os entes federativos.

Assim, a partir do que apontam os estudiosos aqui mencionados, se refletem em nossas muitas realidades nacionais, como, de fato, estão organizadas as redes de ensino em cada um dos estados brasileiros? O levantamento constante do quadro 2 a seguir, busca responder a esse questionamento, apresentando, para a primeira e a segunda etapa do ensino fundamental, os percentuais de atendimento das redes municipais e estaduais.

Quadro 2 – Percentuais de atendimento das redes municipais e estaduais na Educação Básica

| Unidade da Federação | Anos Iniciais (%) | | Anos Finais (%) | |
|----------------------|-------------------|---------------|-----------------|---------------|
| | Rede Municipal | Rede Estadual | Rede Municipal | Rede Estadual |
| Acre | 55,2 | 39,9 | 13,5 | 82 |
| Alagoas | 76,6 | 3,7 | 65,9 | 18,9 |
| Amapá | 59,5 | 30,9 | 5,1 | 86,2 |
| Amazonas | 71,6 | 20,5 | 48,0 | 46,0 |
| Bahia | 79,5 | 0,3 | 72,0 | 14,2 |
| Ceará | 76,0 | 0,5 | 80,6 | 2,3 |
| Distrito Federal | 0 | 73,3 | 0,0 | 74,3 |
| Espírito Santo | 77,3 | 9,4 | 53,8 | 34,1 |

| | | | | |
|---------------------|------|------|------|------|
| Goiás | 78,5 | 1,7 | 24,0 | 60,1 |
| Maranhão | 85,8 | 1,0 | 87,7 | 3,7 |
| Mato Grosso | 63,3 | 24,1 | 25,4 | 63,6 |
| Mato Grosso do Sul | 74,2 | 12,2 | 40,7 | 48,5 |
| Minas Gerais | 60,1 | 25,2 | 27,0 | 61,6 |
| Pará | 84,2 | 6,1 | 70,7 | 20,5 |
| Paraíba | 69,1 | 6,6 | 57,9 | 24,8 |
| Paraná | 83,8 | 0,4 | 1,1 | 85,3 |
| Pernambuco | 70,4 | 1,1 | 55,8 | 25,0 |
| Piauí | 84,1 | 0,8 | 71,9 | 15,7 |
| Rio de Janeiro | 67,0 | 0,1 | 52,3 | 19,4 |
| Rio Grande do Norte | 63,6 | 12,8 | 53,1 | 28,1 |
| Rio Grande do Sul | 55,2 | 30,0 | 46,4 | 41,4 |
| Rondônia | 75,8 | 12,6 | 14,0 | 77,9 |
| Roraima | 78,7 | 13,2 | 4,0 | 89,7 |
| Santa Catarina | 62,4 | 23,4 | 42,5 | 45,4 |
| São Paulo | 58,0 | 20,6 | 22,9 | 57,3 |
| Sergipe | 60,3 | 14,5 | 49,0 | 30,4 |
| Tocantins | 81,2 | 7,4 | 26,6 | 66,5 |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores, com base nos dados do TPE (2021)

Nota-se no quadro 2 que, embora as responsabilidades entre as redes estejam majoritariamente distribuídas seguindo a lógica dos anos iniciais sob a responsabilidade das redes municipais e dos anos finais sob a responsabilidade das redes estaduais, os percentuais de distribuição são completamente distintos e não parecem atender a nenhum outro critério, além desta lógica primária. À exceção do Distrito Federal, cuja condição específica de não possuir municípios em sua organização administrativa o diferencia com uma única rede pública, todos

os estados da federação têm percentuais de atendimento de ambas as redes em ambas as etapas do Ensino Fundamental.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, a heterogeneidade de atendimento das redes é ainda mais presente, revelando distinções como as notadas entre os estados do Piauí, em que a rede municipal assume 71% do ensino na segunda etapa do Ensino Fundamental e o estado do Paraná, em que a mesma rede assume somente 1,1% desta mesma etapa. As razões para tamanha heterogeneidade poderiam ser explicadas a partir da percepção histórica, política e social própria de cada unidade da federação, mas, possivelmente, também, pela ausência de uma coordenação nacional claramente articulada.

Tal articulação poderia ser alcançada a partir da adoção, pelo país, de um SNE. É o que vêm historicamente defendendo muitos dos pensadores da educação nacional, e é sobre o que trataremos na seção seguinte.

O SNE: Um projeto histórico

Conforme conceitua Saviani (2018, p. 19), um sistema é “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante”. Nesse sentido, um sistema nacional de educação pressupõe a união dos entes federativos em atuação coordenada, perseguindo objetivos comuns.

A busca da consolidação do sistema nacional de educação é uma discussão há tempos em voga, daí que tratar do SNE requer que se faça referência a documentos históricos e à normativas de grande expressão no contexto nacional.

Os debates acerca deste Sistema remontam ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Básica (AZEVEDO *et al.*, 2010), documento que pressagia,

[...] Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizada, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.

[...]

A unidade educativa – essa obra imensa que a União terá de realizar, sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação, que [...] abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas. (Manifesto do Pioneiros da Educação Nova) (AZEVEDO, *et al.* 2010).

Os excertos revelam o pensamento de expoentes da educação como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro e outros vinte e dois signatários, retratando as ideias que marcam um momento ímpar da educação nacional. Para Lemme (2005), o Manifesto dos Pioneiros tornou-se indiscutivelmente um documento fundante, por ter sido o único no gênero em toda a história da educação no Brasil.

O caráter abrangente e à frente de seu tempo do Manifesto dos Pioneiros é perceptível em muitos aspectos e, notadamente, quando se trata da relevância atribuída à necessidade de busca-se uma unidade nacional, no que tange à educação e ao federalismo, e no papel destes para o alcance mesmo da soberania nacional.

Com efeito, a consecução de um SNE encontrou ressonância em normativos nacionais mais recentes, dentre os quais a vigente Carta Magna, que, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, em seu Art. 214, determinou “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 [...]” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Destarte, na meta 20, na estratégia 20.9, do PNE 2014-2024, promulgado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), está previsto,

Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, **e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.** (BRASIL, 2014, grifos nossos)

A meta do PNE, assim como as estratégias que a compõem encerram as pretensões nacionais para o decênio 2014-2024, no que se refere ao financiamento da educação no país, de modo a ampliar o investimento público para a consecução de suas ações e favorecer a maior articulação entre os entes federados. Nesse sentido, a previsão de estabelecimento do SNE no escopo desta meta, o relaciona diretamente às questões relativas ao financiamento educacional.

Medidas urgentes ao contexto educacional do Brasil, como a redução das desigualdades na oferta e a garantia de equalização das condições de infraestrutura, de pessoal e de curriculares perpassam, necessariamente, a questão da distribuição dos recursos financeiros. Entretanto, o estabelecimento do SNE há que fazer frente às questões conjunturais históricas da educação nacional, em especial, a inexistência de instâncias de negociação, cooperação e pactuação entre União, estados e municípios.

A criação de instâncias de negociação é apontada como estratégia basilar para que se possa alcançar os objetivos, a tempos perseguido, de maior clareza na divisão de responsabilidades entre os entes da federação, de cooperação entre os sistemas de ensino, e da garantia de participação destes nas decisões sobre políticas educacionais, a partir da criação de instâncias de pactuação e participação social.

Nesse sentido, o Fórum Nacional de Educação (FNE), entidade colegiada representativa, tem protagonizado os debates relativos ao SNE, em especial no escopo da Conferência Nacional de Educação (Conae), evento quadrienal fomentado pelo poder público na figura do MEC, e organizado pelo FNE. A Conae, além de um evento de grande vulto é entendida como um espaço de visibilidade, que visa oportunizar a participação da sociedade no processo de desenvolvimento da educação brasileira. O PNE na articulação do SNE foi tema central das Conaes até agora realizadas (2010, 2014, 2018). Já no âmbito da 4ª Conae, a realizar-se no ano de 2022, o SNE constituirá um dos eixos de debates a serem conduzidos na Conferência (BRASIL, 2021a).

No que tange à temática, em seus encaminhamentos legislativos, destaque-se que, de acordo com o TPE (2021), desde o ano de 2011, oito projetos de lei complementar (PLP) tramitaram no Congresso Nacional com objetivo de instituir o SNE. Dois dos referidos projetos seguem tramitando, concomitantemente, na Câmara e no Senado Federal.

O PLP 25/2019, de autoria da deputada Prof. Dorinha (DEM-TO), foi apresentado em fevereiro de 2019, e encontra-se em apreciação na Comissão de Educação, com requerimentos aprovados, em março de 2021, para a realização de audiências públicas. O projeto tem a ele apensado outros três PLPs, quais sejam: o PLP 47/2019; o PLP 216/2019; e o PLP 267/2020. Os três projetos apensados tratam de temáticas afins ao PLP 25/2019, discorrendo sobre normas para cooperação entre os entes federados, quanto à temática da educação.

Aspecto inovador constante do referido projeto é a instituição de uma comissão tripartite (federal) e de comissões bipartites (estaduais) de pactuação federativa. A estas comissões, com mandatos de duração de três anos, é permitida uma recondução (Art. 6º, § 2º). Dentre as diversas atribuições da comissão tripartite, destaca-se,

[...] V- estabelecer mecanismos de articulação e realização conjunta de políticas, programas e ações educacionais, em especial para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação vigente; [...]

VIII - pactuar as transferências voluntárias para as ações supletivas e distributivas da União e dos Estados, promovendo a descentralização de recursos e fortalecimento do caráter redistributivo dos programas, definidos de modo não impositivo, considerando as políticas e necessidades dos diferentes entes federados; [...]

IX - estimular a cooperação horizontal entre os entes federados, para implementação conjunta de políticas, programas e ações visando ao desenvolvimento da educação nos respectivos territórios; [...] (BRASIL, 2019).

Por sua vez, o PLP 235/2019 de autoria do Senador Flávio Arns, encontra-se, no momento da escrita deste trabalho, pautado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com relatoria do Senador Dário Berger. O PLP 235/2019 propõe a definição das diretrizes e objetivos do Sistema Nacional de Educação; atribuição dos entes e estrutura do sistema; papel dos planos de Educação e integralização da avaliação dos sistemas de ensino no sistema; e a fonte de recursos destinados ao financiamento da Educação.

No mês de setembro de 2021, por indicação do Requerimento nº 1796/2021, foram empreendidas sessões de debates públicos com o intuito de discutir a temática entre senadores e representantes de entidades da educação, como o Ministério da Educação (MEC), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), dentre outros (AGÊNCIA SENADO, 2021).

O parecer de aprovação do PLP 235/2019, nos termos do substitutivo apresentado em outubro de 2021, pelo relator Dário Berger, pondera que:

Em síntese, pensamos que, por meio dessas modificações no PLP em análise, contribuiremos para a construção de um SNE que reflita efetivamente o pacto federativo concebido pelos constituintes originários. Essa perspectiva do texto constitucional considera que a divisão de responsabilidades, sem prejuízo da autonomia, deve ser entendida a partir de uma dimensão sistêmica, em que se pense o País como um todo, sem desconsiderar as necessidades específicas de cada ente federado, sistema de ensino e escola, e se adotem parâmetros compartilhados de tomada de decisão e de implementação de programas, projetos e ações, bem como de utilização de recursos financeiros (BRASIL, 2021b, p. 14).

Frente às discussões observadas, tanto nas recentes sessões de debates do Senado Federal, quanto em outras que tem se dado em arenas públicas, acadêmicas e sociais em geral, observa-se que a temática do SNE tem ganhado espaço nas pautas e que sua instituição, tem, a cada dia, sido vista como uma medida necessária à colaboração mútua entre os entes da federação brasileira.

Considerações finais

O federalismo brasileiro, embora pautado na forma de governo instituída nos EUA, engendrou-se com características muito singulares e próprias, a partir da nossa história política e social.

A singularidade mais notória de nosso federalismo é a presença dos municípios entre os entes da federação, dotado de autonomia e responsabilidades, à semelhança dos estados e União. Esta “jabuticaba brasileira”, analogia apresentada por Abrucio (2017), brinda nossa nação com possibilidades de colaboração múltiplas, mas também com enormes desafios. Considerando as condições de arrecadação e distribuição de recursos no país, são os municípios, em geral, os entes mais frágeis no intrincado modelo de federação brasileiro.

No campo da educação, a autonomia atribuída na CF/1988 aos entes federados, assim como as responsabilidades subjacentes a cada um não foram claramente acompanhadas das condições necessárias para a oferta educacional equânime em nosso território. Daí que, a despeito dos preceitos constitucionais e supraconstitucionais vigentes, muito ainda há que se avançar para o alcance de uma unidade educacional no Brasil.

Às vésperas de completar noventa anos de sua publicação, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional segue se revestindo de intensa contemporaneidade, na medida em que preceitua a unidade como indispensável ao sucesso da nossa própria nacionalidade. O que apregoavam os teóricos da educação já em 1932 é, ainda hoje, razão de intensos debates no campo político e educacional, posto que, embora previsto na CF/1988 e no PNE 2014-2024, o Brasil ainda não dispõe de um Sistema Nacional de Educação e segue patinando na busca de mecanismos de pactuação de políticas públicas educacionais e de colaboração.

Estabelecer um SNE apresenta-se, pois, como uma medida necessária à oferta equitativa da educação no Brasil. Iniciativas no âmbito legislativo para a implementação do SNE seguem em fluxo de análise em nosso parlamento. Além disso, entidades não governamentais e fóruns debatedores da educação empregam esforços no sentido de apoiar e fortalecer os debates.

De certo, compreende-se que a mera instituição no âmbito legislativo de um SNE não será medida suficiente para que alcancemos, no Brasil, a “sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas”, sonhada pelos educadores signatários no Manifesto dos Pioneiros. Acredita-se nele, contudo, como mais um grandioso e necessário esforço rumo a tanto, bem como rumo a modelo efetivamente colaborativo, cooperativo, justo e equânime da federação brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnósticos e Propostas de Aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F. L. **Educação no contexto federativo**. São Paulo: Canal UM BRASIL, 7 dez. 2017. 1 vídeo (29 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4QEgL0mg7K8>. Acesso em: 28 ago. 2021.

AGÊNCIA SENADO. Debatedores elogiam Senado por fazer avançar Sistema Nacional de Educação. **Senado Notícias**, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/03/debatedores-elogiam-senado-por-fazer-avancar-sistema-nacional-de-educacao>. Acesso em: 08 out. 2021.

AZEVEDO, F. *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 25/2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>. Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fórum Nacional de Educação (FNE)**. Histórico. Brasília, DF: MEC, 2021a. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Legislativo, Parecer de 2021 sobre o Projeto de Lei Complementar n. 235, de 2019**. Da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019, do Senador Flávio Arns, que institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília, DF: Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 2021b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9027806&ts=1634330007136&disposition=inline>. Acesso em 25 out. 2021.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEMME, P. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 163-178, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/2941/2676>. Acesso em: 10 jul. 2021.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2018.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. Acesso em: 08 out. 2021.

SOARES, M. M. **Formas de Estado: Federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG; DCP, 2013.

TPE. Todos pela Educação. **Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação. Pontos essenciais para instituir o Sistema Nacional de Educação e dimensões norteadoras para a tramitação no Congresso Nacional**. São Paulo: TPE, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Nota-Tecnica-SNE-.pdf?utm_source=site. Acesso em: 25 ago. 2021.

Como referenciar este artigo

SILVA, M. C. M.; FERREIRA, V. A. Unidade e descentralização: Desafios da Educação Básica frente às relações federativas no Brasil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, n. 00, e022125, 2022. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v26i00.15484>

Submetido em: 10/12/2021

Revisões requeridas em: 16/01/2022

Aprovado em: 23/02/2022

Publicado em: 30/09/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

