

# Fórum Nacional de Educação



**Textos para subsidiar agenda temática**

Carlos Roberto Jamil Cury

Um caminho para sua construção fundamentada

## QUADRO DE REFERÊNCIAS

A ordem constitucional brasileira que nasceu em 1988 consagrou princípios caros à democracia, à cidadania e aos direitos humanos. Nela a educação democrática se tornou consubstancial ao estabelecimento da República Federativa sob o signo do Estado Democrático de Direito.

Conseqüentemente, a ordem jurídica de caráter democrático se impôs como um todo, aí compreendida a área educacional. Por isso, essa ordem é tanto um modo de se opor ao que até então vigia em termos de medo e de arbítrio, quanto um horizonte capaz de promover a gestação de uma nova maneira de se administrar a coisa pública, ou seja, sob a forma da *virtude como amor pela coisa pública*, tal como desejava Montesquieu. Isto significa que a construção da ordem democrática é um processo contínuo de construção e de vigilância para que ela se estenda do campo da formalização jurídica para o conjunto das práticas sociais e políticas.

O Estado de Direito é um Estado em que se tem a soberania da lei, a legitimidade do sistema representativo baseado no voto popular e nas regras do jogo e a defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário.

*Importante salientar que o modelo Estado de Direito é político-histórico, um Estado controlado pelas regras do Direito, implantação na política moderna da máxima aristotélica de governo das leis e não governo dos homens, como conseqüência natural, da igualdade na lei. (Souza, 2001, p. 21)*

Já o Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explicita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. A âncora constitucional que dá um fundamento para o Estado Democrático de Direito em nosso país encontra-se expresso em nossa Constituição no seu Preâmbulo e no seu art. 1º. inclusive seu § único que assevera:

*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

Ao lado da periodicidade do processo eleitoral, o artigo 14 da Constituição, decorrente desse art. 1º, reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas alternativas e complementares do processo democrático representativo como que a reforçar o princípio democrático-rousseauiano da busca de uma “vontade geral” quando está em jogo o princípio do interesse comum a todos os cidadãos.<sup>1</sup>

Como decorrência dessa âncora, o art. 37 da Constituição põe princípios que devem reger a administração pública a qual deixa de ser lotada por funcionários públicos e sim por *servidores públicos*. Servidores são os que estão a serviço do interesse comum e por isso devem se reger pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

*A publicidade* é uma qualidade do que é comum e voltada para todos e que, por ser o serviço público sustentado por todos, consiste em expor a todos, ao público, algo cuja natureza tem no cidadão sua fonte e referência. Deste modo, é pública a exposição de algo que pode ser direta ou virtualmente vista por qualquer um como, por exemplo, a reunião de um órgão colegiado, a defesa de uma tese acadêmica, uma sessão legislativa ou a realização do casamento civil.

Mas também é da natureza do público o dar publicidade ou o dar conhecimento posteriores dessa atividade pública do conteúdo de uma reunião ou de uma decisão que interessa a todos. Ver e ser visto, conhecer e dar a conhecer são dimensões do ser público que se opõe aos *segredos* das coisas *secretas*. Essas últimas, enquanto dimensões próprias do privado são concernentes ao indivíduo na sua personalidade e na propriedade de si.

A publicidade é uma forma democrática que permite ao cidadão controlar o governo na medida em que tem em mãos um instrumento para discernir a liceidade ou não dos atos governamentais, criticá-los ou aplaudir-los quando pertinentes.

*O Estado democrático de Direito é um Estado com constituição limitadora do poder através do império do direito, mas, também, legitimação democrática do poder, poder baseado na soberania e vontade popular e, neste sentido, o Estado Democrático de Direito ou de Direito Democrático assumiria dimensões várias: juridicidade, democracia, sociabilidade, sustentabilidade ambiental, como membro da Comunidade Internacional observador dos limites das regras e dos princípios internacionais (princípios como a autodeterminação, direitos humanos, entre outros). (Souza, 2001, p. 42)*

---

<sup>1</sup> Cf. Soares, 1991

É dentro desse espírito que a Constituição também inseriu, no capítulo da educação, o princípio da gestão democrática. A gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha postulando uma forma de presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos em que a representação passada aos eleitos passa a tomar decisões.

Para que a democracia se democratize, o cidadão quer se submeter à lei sentindo-se co-autor da mesma participando de sua discussão. Tem se acelerado no país a tomada de decisão precedida, por exemplo, de audiências públicas até mesmo para que os representantes eleitos fiquem mais bem informados de matéria que não são do seu domínio cognitivo.

Neste sentido, o Estado Democrático de Direito inclui, completa, amplia e ressignifica o Estado de Direito e se torna antídoto do Estado Autoritário e dá mais elementos para uma participação consciente dos cidadãos. E ele é também um Estado não-conformista e agindo em vista do bem coletivo e de cada um. Ele possui uma dimensão social pela qual busca a justiça social como um parâmetro de ação e neste sentido intervém na redução da desigualdade e da exclusão sociais.

Essencialmente, o princípio da gestão democrática significa que a construção de uma nova cultura política, própria de um Estado Democrático de Direito, como quer o mesmo art. 1º. da Constituição, implica a efetivação de uma cidadania ativa e ampliada e se quer, concomitantemente, antagônica a processos de clientelismo ou de quaisquer outras formas de privatização do Estado.

Como diz BOBBIO:

*Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar em um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a esfera da democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante...de gestor de serviços públicos e de usuário...(p. 155-156)*

Essa cidadania ampliada, respeitadora da legitimidade do poder representativo, não se quer ausente ou omissa diante deste poder na

produção das leis em geral e muito menos naquelas que explicitamente foram apontadas na Lei Maior como portadoras de democracia. Tal é o caso do capítulo da educação em seu artigo 208, inciso VI que diz ser *a gestão democrática no ensino público, na forma da lei* um princípio do ensino de qualidade.

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

Voltada para um processo de decisão baseado na participação, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto expressão de um pacto voltado para o aperfeiçoamento das instituições aí compreendidas as instituições educacionais.

Por isso a concretização da gestão democrática deve carregar consigo esses atributos. Concretizar é pôr em marcha, colocar em ação essa filosofia fundante do Estado Brasileiro. Tornar concreto é crescer junto com (do latim *cum crescere* = crescer com), é o nascer com e que *crece com* o outro. Este caráter genitor é o horizonte da nova cidadania em nosso país e de uma nova cultura em nossos sistemas de ensino e em nossas instituições escolares.

Afirma-se, pois, a escola como espaço de construção democrática, respeitado o caráter específico da instituição escolar como lugar de ensino/aprendizagem. Não por acaso o artigo que abre o capítulo da educação envolve a pessoa em sua singularidade, em sua participação política consciente e em sua inserção social.

*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Esse crescer-com significa, em primeiro lugar, aquilo que Aristóteles, na *Política*, fala do cidadão como sendo aquele capaz do exercício do poder. Mas este só tem acesso a esse exercício porque é um titular desse poder e que só aprende a exercê-lo porque aprendeu a obedecer enquanto não ocupante de uma função de governo. O exercício dessa liderança atribuída implica alguém que deve se responsabilizar por atos de deliberação e de decisão. Mas, no espírito da nossa Constituição e do movimento que a gerou, esta liderança do responsável pelo dever considerará os momentos de participação como abertura aos cidadãos interessados na *coisa pública*.

Trata-se, pois, de uma ponte entre o indivíduo representante e seus representados. Uma ponte que ganha o nome de participação em cujas bases se encontra o diálogo como método e como fundamento.

Esse espírito de participação está presente na Constituição em muitos outros artigos tais como o art. 10; art. 37 § 3º, art. 39 § 2º, art. 198 III, art. 204, II, art. 227 §1º e art. 79 do ADCT § único.

Nesse sentido, além do princípio posto no art. 1º da Constituição, há o apoio constitucional do art. 39 que implantou uma espécie de Ouvidoria Pública como lugar institucional de escuta dos anseios, queixas, sugestões e apoios da parte dos cidadãos. O teor desse artigo assim está disposto em seu § 3º :

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*  
*(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*  
*(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*  
*(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.* *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

No âmbito da educação, uma postura que responde por estas obrigações de modo a prevenir esses controles, e buscar satisfazê-los de antemão, é a trazida pelo artigo 14 da LDB incitando a todos que participam da escola a um trabalho coletivo, articulado e dialogal.

*Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

*I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;*

*II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.*

Outra incitação encontra-se na lei n. 10.172/01 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) que reconhece o papel de uma Conferência Nacional na elaboração de um (novo) Plano Nacional de Educação e incentiva e anima os sistemas de ensino dos Estados e dos Municípios, em seus planos específicos, a elaborarem leis sobre a gestão democrática.

Essa incitação fica mais acelerada quando se tem agora a promulgada emenda constitucional n. 59/09 ampliando a faixa etária da educação obrigatória de 4 a 17 anos, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. E o art. 214 (emendado) da Constituição traz um elemento muito diferenciado e com novidades. A lei que estabelecerá o novo Plano Nacional de Educação, a partir de 2011, de duração decenal, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre os entes federativos, de modo a estabelecer a meta de aplicação de recursos públicos em educação escolar, tendo como referência a proporção do produto interno bruto (PIB).

Desse modo, o Estado Democrático de Direito, consagrando junto com a representatividade parlamentar uma cidadania ativa, faz da participação própria da gestão democrática, um motor inestimável para o aperfeiçoamento e a consolidação da educação ampliada e de qualidade.

É dentro desse quadro de referências que se pode recuperar a proposta de um Fórum Nacional de Educação como um *locus* plural, federativo e aberto de consulta a fim de subsidiar os que devem, finalmente, tomar as decisões concernentes à educação.

## FÓRUM DE EDUCAÇÃO

O termo *Fórum* imediatamente nos remete à representação de um edifício próprio do Judiciário em que os magistrados julgam causas. Esse termo também nos remete à idéia de praça pública, de tribuna, e de um lugar aberto, em torno de um edifício, no qual se debate um tema de interesse público.

Historicamente, era a *Ágora* ateniense o *locus* privilegiado aberto aos membros cidadãos em vista da participação política. O Fórum Romano, similar à *Ágora*, também era um local onde se davam atos cívicos, cerimônias religiosas e figurava até mesmo como um centro comercial. De qualquer modo, trata-se de um lugar aberto por onde circulavam pessoas e no qual as elas promoviam debates não raro com os políticos da cidade.

Isso não quer dizer um fórum seja um lugar competente para que determinadas causas que lá se dão a conhecer seja lá mesmo o *locus* de uma decisão oficial expressa em um juízo definitivo.

Era nesse sentido de um foro aberto, lugar do diverso, que em um dos projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional, se propunha nos anos 90, no seu art. 10:

*O Sistema Nacional de Educação tem como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo o Ministério responsável pela área.*

*§ único – O Sistema Nacional de Educação contará, ainda, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, com o Fórum Nacional de Educação.*

Já o art. 25 daquele projeto estava integralmente voltado para esse Fórum.

*Art. 25 - O Fórum Nacional de Educação, previsto no parágrafo único do art. 10, será realizado quinquenalmente, precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito das suas diretrizes e prioridades.*

*§ 1º Extraordinariamente, o Fórum reunir-se-á sempre que motivo relevante ligado à Educação Nacional o justifique, especialmente quando necessária a revisão da legislação básica da educação.*

*§ 2º O Fórum Nacional será, sempre que possível, precedido de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais, com finalidade e organização equivalentes, em suas respectivas jurisdições.*

*§ 3º O Fórum Nacional de Educação será promovido e coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, com a colaboração das Comissões de Educação do Congresso Nacional e do Ministério responsável pela Educação e integrado por representantes especialmente indicados para esse fim pelas seguintes entidades e instituições de âmbito nacional:*

*I – entidades referidas nos incisos III a XI e XIV a XVII do art. 24;*

*II – organizações sindicais patronais de grau mais elevado e entidades privadas de formação técnico-profissional a elas vinculadas;*

*III – organizações sindicais, de grau mais elevado, dos trabalhadores;*

*IV – entidades religiosas das diversas confissões com atuação na área educacional sem discriminação a qualquer credo, e vedada a presença de mais de 3 (três) representantes de qualquer denominação isoladamente;*

*V – entidades representativas das escolas comunitárias;*

*VI – o Secretário de Estado responsável pela Educação em cada unidade federada;*

*VII – um representante do órgão normativo do sistema de ensino de cada Estado.*

*§ 4º Cada uma das representações referidas no inciso I, e aquelas enumeradas nos incisos de II a V deste artigo, será constituída de 10 (dez) membros, eleitos de forma a atender ao critério regional e, quando for o caso, representar, quanto possível, as diferentes entidades nacionais existentes.*

*§ 5º Participarão, ainda do Fórum, com direito a voz, representantes dos órgãos promotores e, quando convocados, dos sistemas ou agências públicas federais das áreas de trabalho, assistência social, proteção ao menor, saúde, ciência e tecnologia, cultura, esporte e comunicação*



Muito próxima a essa figura, que não chegou a ser aprovada à época da lei n. 9.394/96, foi a determinação da Lei n. 10.172/01 do PNE que, em seu capítulo de financiamento, determinou como uma de suas metas o de:

*41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.\*\**

Essa Conferência, realizada em março/abril de 2010, foi precedida por conferências municipais e estaduais de modo a escutar os interessados, sob a égide da participação e do federalismo, em vista da qualidade da educação nacional como um todo.

## **CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

De acordo com o MEC essa Conferência Nacional de Educação (CONAE) *é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional.*

*Ainda segundo o mesmo Ministério, a Portaria Ministerial nº 10/2008 constituiu comissão de 35 membros, a quem atribuiu as tarefas de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE em todas as etapas. Na mesma portaria foi designado o Secretário Executivo Adjunto Francisco das Chagas para coordenar a Comissão Organizadora Nacional.*

*A Comissão Organizadora Nacional é integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação.*

Realizada a Conferência em Brasília nos meses de março e de abril de 2010, com expressiva presença e participação de delegados de todo o país e de convidados, consumou-se o aspecto do mandamento legal com um documento final com as teses e propostas para um novo Plano Nacional de Educação.

O documento final da CONAE se refere várias vezes ao Fórum Nacional de Educação e, pelo menos, em dois trechos o explicita mais detidamente:

*Outra função primordial do MEC, em parceria com o Fórum Nacional de Educação e o CNE, será a de garantir as articulações necessárias entre o PNE e os demais planos (Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, distrital e municipais de educação), como estratégia de efetivação do regime de colaboração previsto na CF/88, por meio da*

*participação de todos os entes federados. Articuladas, essas ações deveriam culminar na efetivação de projeto políticopedagógico (educação básica) e plano de desenvolvimento institucional (educação superior), no âmbito das instituições educativas públicas e privadas.*

Em outro trecho

*A consolidação de um sistema nacional de educação que articule a educação nacional não pode ser realizada sem considerar a urgente necessidade de superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual ainda presentes na sociedade e na escola brasileira. Por isso, sua realização - assim como o cumprimento das normas constitucionais que orientam essa tarefa - só será possível por meio do debate público e da articulação entre Estado, instituições de educação básica e superior e movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à construção de uma cultura de paz, sobretudo por meio do Fórum Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos estaduais e municipais de educação.*

Percebe-se, pois, que a constituição desse fórum é uma aspiração dos educadores que, até chegarem ao seu remate em Brasília, vieram de um caminho federativo e participativo.

Entretanto, como muito bem está na citação precedente, o Brasil, mercê do espírito prevalente no texto constitucional, já convive com vários conselhos setoriais que se situam na interseção entre Estado e Sociedade. Muitos deles têm sua existência ancorada na lei como o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos de Acompanhamento, Controle e Fiscalização do FUNDEB, os Conselhos da Merenda e os Conselhos Tutelares. Isso para ficarmos no campo da educação. Eles cumprem funções normativas, regulatórias, consultivas e de acompanhamento. Eles compreendem o que autores denominam de *accountability societal*.<sup>2</sup>

Um Fórum entraria como mais um espaço de consulta pública pela qual haveria uma maior aproximação entre governo e sociedade na identificação de problemas e na proposição de alternativas de solução de problemas. Por outro lado, ele teria a possibilidade de articular, horizontalmente, muitos organismos da sociedade civil identificados com a educação.

## **FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

---

<sup>2</sup> Ver referências bibliográficas ao final.

A Composição do Fórum Nacional de Educação deve refletir o espírito de buscar, em todo o Brasil, aquelas associações e organizações que postulam, por caminhos diversos e concepções diferenciadas, o apoio participativo para a construção coletiva de um projeto de educação digno da cidadania.

Dentro desse marco, a composição da Comissão Organizadora Nacional da Conae foi constituída por ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação (sociedade civil organizada), com os correspondentes fóruns em âmbitos dos estados, Distrito Federal e municípios. Foi uma composição com titulares e suplentes, e um coordenador-geral cujo desenho deve ser considerado na composição final do (novo) Forum.

## **OBJETIVOS**

Respeitados os fins e os princípios maiores da educação nacional, expressos no ordenamento jurídico, o objetivo principal desse órgão de consulta à sociedade civil e de articulação de organismo da mesma é de auscultar a primeira e de apresentar aos poderes constituídos como MEC e Secretarias de Educação, Conselho Nacionais de Educação e Conselhos de Educação, as sugestões e indicações para a feitura e para o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação.

Trata-se, pois, de um espaço supra-partidário que auxilia a deliberação e a tomada de decisões pelos poderes competentes e responsáveis por lei para tal. Torna-se importante para tais indicações a presença de institutos de pesquisa e de programas de pós-graduação para tornar a radiografia das situações existentes bem completa e realista.

Assim é pertinente que essa articulação passe pelas entidades dos poderes executivo, legislativo e judiciário, os conselhos de educação, as entidades que representam os gestores, os trabalhadores da educação, os estudantes e os pais, os institutos de pesquisa, as entidades científicas, as entidades do movimento social, as entidades dos trabalhadores e dos empresários, para garantir ampla participação da sociedade no processo de organização das próximas conferências nacionais de educação. Também será considerada indispensável que o Fórum Nacional de Educação coordene as edições vindouras da Conferência Nacional de Educação.

Aos participantes formais cabe a tarefa de acompanhar a tramitação do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional e de suas revisões substantivas e dar a esse processo a mais ampla divulgação, promovendo espaços de discussão sobre a política nacional de educação, especialmente as medidas adotadas a partir das sugestões firmadas nas conferências nacionais de educação.

E para que tal processo seja conseqüente, cabe estimular o desenvolvimento de uma perspectiva sistêmica da educação e da democratização da gestão na educação básica e superior, em todas as suas etapas e modalidades de ensino.

## COMPOSIÇÃO

A composição do Fórum deverá expressar tanto o *dever do Estado* para com a educação, *direito de todos*, quanto a chamada da Constituição em seu art. 205 para que essa dimensão da cidadania seja *promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*.

Portanto sua composição deve trazer consigo esse duplo agente: o Estado e a Sociedade, aproximados para, mediante ações objetivar o *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*.

Certamente uma indicação importante para isso é o desenho da composição tal como foi proposto para a Conferência Nacional de Educação que segue abaixo. Foram 35 membros titulares e 35 membros suplentes. Esse número aparentemente elevado pretendeu cobrir os principais agentes do Estado e da Sociedade implicados no direito à educação. Assim, há o setor público federal do executivo, setor público estadual do executivo, setor público municipal do executivo, há o setor normativo desses poderes, o setor legislativo federal, dirigentes de instituições de ensino ligados aos entes federativos, os diferentes segmentos do setor privado por meio de entidades sindicais do lado patronal e de trabalhadores docentes e entidades representativas dos pais e dos estudantes. Pode-se cogitar, devido à importância como mecanismo de defesa do direito à educação, uma representação do Ministério Público e da Justiça.

1. Coordenador-Geral (MEC)
2. Secretaria Executiva Adjunta (SEA)
3. Secretaria de Educação Básica (SEB)
4. Secretaria de Educação Superior (SESu)
5. Secretaria de Educação Especial (Seesp)
6. Secretaria de Educação a Distância (Seed)
7. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)
8. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)

9. Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (CEC)
10. Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC)
11. Conselho Nacional de Educação (CNE)
12. Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)
13. Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem)
14. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen)
15. Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc)
16. Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif)
17. Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)
18. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
19. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
20. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee)
21. Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (Fasubra)
22. Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (Proifes)
23. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Profissional (Sinasefe)
24. Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE)
25. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme)
26. União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)
27. União Nacional dos Estudantes (UNE)
28. Confederação Nacional de Pais de Alunos (Confenapa)
29. Representação da Comunidade Científica
30. Representação Social do Campo
31. Movimentos de Afirmação da Diversidade

32. Movimentos em Defesa da Educação
33. Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação
34. Centrais Sindicais dos Trabalhadores
35. Confederação dos Empresários e do Sistema “S”

A composição híbrida constitui-se uma micro-sociedade dentro da pluralidade desse fórum. Essa composição, de um lado, põe em cena uma forma participativa nas relações Estado e Sociedade na defesa do direito à educação, direito juridicamente protegido.

### CRIAÇÃO FORMAL

Um fórum não é uma entidade ou uma organização. É, sobretudo, um espaço. Espaço plural de debates e de discussão em torno de uma vontade democrática cuja tradução em políticas possa garantir um direito próprio da cidadania. Nada impede que o Estado, mediante um ato formal, queira abrir esse espaço como foro de audiência.

Contudo, não se pode esquecer que uma criação formal de um Fórum assim constituído depende muito do próprio Estado para ser efetivado e, por isso, seu caráter híbrido põe limites a uma atuação caracterizadamente autônoma. Ainda que dentro dessa situação, ele será mais um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado pelo qual os cidadãos, titulares do direito à educação, organizados em associações se manifestem em temas, problemas relacionados à prestação desse dever público inclusive quanto a propostas de superação de deficiências e aperfeiçoamento de situações existentes.

Essa ação conjunta entre Estado e Sociedade, permeada pela qualidade das informações que o próprio Estado detém, amplia a noção de público já que entre as funções exigidas do Estado está a da transparência ou seja de uma *accountability* pela qual o poder público preste contas de seus atos e a sociedade civil possa participar da coisa pública em razão de ser ela a base do Estado e a finalidade dos atos daquele.

Cabe, enfim, que a Conferência contribua com a feitura articulada do Sistema Nacional de Educação, na busca de medidas que institucionalize o regime de colaboração, cooperação e co-responsabilidade. Nessa medida, de modo semelhante à lei n. 10.172/01, cabe ao Congresso Nacional, ao regulamentar o novo art. 214 em vista do Plano Nacional de Educação sob o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, a formalização do Fórum em seus objetivos, funções, composição e em sua estrutura e funcionamento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In: Lua Nova, n. 44, 1998.

CUNILL GRAU, N. (2002), “Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”. in E. Peruzotti, C. Smulovitz (orgs.) *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas: 193-218, 2002.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo : Ática, 1991

SOUZA, Luiz Eduardo de. *A transformação do paradigma legal no Estado de Direito: considerações oportunas*. In: Miranda, Alessandra de la Veja et alii. *Estudos de Direito Público: desafios e utopia*. Porto Alegre : Síntese, 2001.

TATAGIBA, L. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. in E. Dagnino (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

## Lei de Responsabilidade Educacional

A Educação na Constituição da República de 1988 ganhou uma série de dispositivos entre os quais a lapidar definição do art. 205:

*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Esse artigo deve ser a base tanto jurídica quanto axiológica para uma Lei de Responsabilidade Educacional. Com efeito, tal lei importa a satisfação de um direito da cidadania em que a pessoa (ou seja cada qual = *ut singulus*) é titular do *pleno desenvolvimento de si*; e essa pessoa se desenvolve também quando exerce seu papel como cidadão (*ut civis*) participando conscientemente dos destinos de sua comunidade e como produtor de riquezas compartilha de grupos sociais (*ut socius*) em torno da reprodução das condições da vida coletiva.

Ora, a fruição de um *direito (jus)* que pertence a um sujeito, dele titular, se rege pelo princípio de que *jus et obligatio sunt correlata*. Decorre daí que a todo o direito corresponde um *dever (obligatio)* da parte de outrem ou, em outros termos, a satisfação de tal direito importa na existência de um sujeito ativo da obrigação do seu cumprimento. Nossa Constituição nomeia o Estado como o sujeito maior do *dever* desta prestação social como o objeto do direito.

O dever, ao implicar um ser devedor, ou seja, uma pessoa sujeita ao adimplemento de uma obrigação, impõe tanto um comportamento ditado pela lei e pelo valor que lhe dá fundamento quanto o direito do titular do direito exigir a satisfação do conteúdo desse direito.

Assim, o Estado tem que cumprir sua obrigação, seu dever em face de um direito da cidadania e cuja omissão acarreta uma transgressão da lei positivamente afirmada. Qualificada essa última, a decorrência é a correspondente sanção. Em outros termos, a relação direito/dever face à educação, tal como dispõe a Constituição, estabelece um *vinculum juris* que torna o Estado o sujeito ativo da obrigação por imposição legal e o cidadão o destinatário dessa prestação.

O Estado só se desonera desse dever quando a satisfação deste direito se dê na sua efetividade. Cabe ao titular do direito, como contrapartida, exigir do responsável a reparação de um direito quando negado, inclusive acionando as ferramentas jurídicas de que disponha para que tal se cumpra.



Por isso, a mesma Constituição reservou um artigo próprio a fim de explicitá-lo. Tal é o conteúdo do art. 208:

*O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

*I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;*

*II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;*

*III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;*

*IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;*

*V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;*

*VI – oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando;*

*VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.*

*§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.*

*§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.*

*§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.*

Esse artigo não só explicita o caráter obrigatório e gratuito da educação escolar em suas etapas e faixas etárias assinaladas como deixa claro que a titularidade desse direito não se perde, mesmo quando o cidadão não haja tido o respectivo *acesso na idade própria*.

Mais do que isso, o parágrafo terceiro se serve da expressão *responsabilidade da autoridade competente* para significar a quem o cidadão deve responsabilizar quando do *não-oferecimento* ou de uma *oferta irregular* de um direito, desde logo, juridicamente protegido.

Por *responsabilidade* deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos, desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma obrigação que não sendo fielmente cumprida responde, e (é responsabilizado) por eventuais omissões ou irregularidades.

Afinal, o termo autoridade é mais do que uma concessão ou delegação de poder que, em regimes democráticos, a população outorga a alguém. Esse poder jurisdicional de uma autoridade pública existe para

traduzir do melhor modo o que diz o termo *autoridade*. Etimologicamente, tal termo procede do verbo latino *augere* e quer dizer *crescer*. A autoridade pública está investida de poder a fim de gerar condições para que as pessoas, na qualidade de cidadãos, *cresçam* de modo a desenvolverem suas personalidades, participarem ativamente da sociedade em que vivem e serem profissionalmente inseridos no mundo do trabalho.

Assim, do ponto de vista jurídico-administrativo, uma Lei de Responsabilidade Educacional também se funda no art. 37 da Constituição Federal.

*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

...

*§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

*§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.*

*§ 3º - As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.*

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: ☐*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998\)](#).*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998\)](#).*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998\)](#).*

*§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

§ 5º - *A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*

§ 6º - *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

§ 7º *A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998](#).*

O inciso I do § 3º desse art. 37 foi regulamentado pela lei n. 8.429/92, lei da improbidade administrativa cujo art. 11 assevera:

*Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;*

*II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;*

*III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;*

*IV – negar publicidade aos atos oficiais;*

*V – frustrar a licitude de concurso público;*

*VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;*

*VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.*

A rigor, a Constituição criou uma espécie de Ouvidoria Pública pela qual se cria um canal em que os cidadãos podem se expressar sobre a qualidade dos serviços oferecidos. Por outro lado, os governantes devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver conseqüências, no caso de omissão quanto ao dever do poder público quanto a esse direito.

Retomando o direito à educação, o ensino obrigatório, ora ampliado pela emenda constitucional 59/09, é *direito público subjetivo*. Esse artigo deixa claro que o Estado é o sujeito maior desse dever e o cidadão seu destinatário e titular.

Ao explicitar esses parágrafos do art. 208, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), expressão legal do art. 22, XXIV da Constituição, amplia a noção e o conjunto da responsabilidade do Estado naquilo que ele deve garantir.

Veja-se o inciso IX do art. 4º que adiciona às garantias já postas a seguinte no sentido de efetivar e garantir na educação escolar pública:

*Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.*

E, no art. 5º, a LDBEN torna mais compreensível o significado dessa obrigação:

...

*§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.*

*§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.*

*§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.*

*§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.*

Ora, por efeito do princípio de recepção, pode-se invocar complementarmente a Lei nº. 1.079 de 10 de abril de 1950, que se tornou mais conhecida por ter possibilitado o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor.

Assinada durante o mandato presidencial do marechal Dutra, esta lei define os crimes de responsabilidade política e regula o respectivo processo de julgamento. Vale a pena uma remissão ao texto dessa lei:

*Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.*

*Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República...*

*Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:*

...

*III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:*

*Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:*

...

*9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;*<sup>3</sup>

*Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:*

...

*3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;*

*Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.*

O art. 74 dessa lei estende aos governadores e seus secretários os mesmos dispositivos aplicáveis ao presidente da República e seus ministros.<sup>4</sup>

Desta maneira, o dispositivo constitucional do art. 208 e o dispositivo legal do art. 5º da LDBEN ganham especificidade e têm em uma lei de 1950 mais um instrumento jurídico capaz de mediar a clareza com que o constituinte definiu a exigibilidade imediata do direito à educação fundamental.

O conjunto do Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n. 8.069/90, especialmente artigos 53 a 56 e artigos 70 a 73 do Estatuto também caminham nessa direção. É evidente que essa associação entre declaração e sanção põe à mão do titular maiores instrumentos de defesa do seu direito.

Acresce que se poderia, ainda, invocar o artigo 5º, inciso LXXI da Lei Maior. Através dele, constatada a falta de uma norma reguladora que especifique o exercício de um direito líquido e certo, cabe a concessão do

---

<sup>3</sup> O art. 141 da Constituição de 1946 trata dos direitos e das garantias individuais, já o art. 157 trata dos direitos trabalhistas. Por simetria e por simetria ampliada, pode-se recontextualizar tais artigos para os artigos 5º, 6º a 11 e 14 a 16 da atual Constituição, sabendo-se que a educação é o primeiro dos direitos sociais listados no art. 6º da Constituição de 1988.

<sup>4</sup> Por simetria, pode-se estender tal dispositivo também para os prefeitos dos municípios e seus secretários.

mandato de injunção. Mas parece não ser esse o caso da educação escolar básica.

Ora, isso é uma grande novidade em nosso ordenamento jurídico-constitucional, de vez que até agora (e desde as propostas de reformas educacionais do Império) a família seria responsabilizada no caso de manter os filhos, em idade própria, fora da escola.

Antes da Constituição de 1988, o Código Penal de 1940, por meio do artigo 246, só incriminava diretamente a família através da figura do *crime de abandono intelectual*.

*Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar:*

*Pena – detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, de quatrocentos cruzeiros a mil cruzeiros.*

Em reforço a tal dispositivo pode-se acrescentar a leitura do artigo 1.638 do Código Civil de 2002:

*Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:*

...

*II – deixar o filho em abandono;*

Mas, sendo o Brasil um país federativo, esse dever de Estado não é exclusivo da União. A Constituição prevê domínios de atuação para as diferentes esferas do Estado. Assim, se a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é de competência privativa da União (art. 22, XXIV) com dimensões da educação que são de abrangência nacional, há outras que pertencem ao campo de atribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Se os meios de acesso à educação devem envolver Estados, municípios e União (cf.art. 23, V), a legislação concorrential (isto é, Lei de Diretrizes e Bases) pode e deve ser elaborada pelos Estados (mas não pelos municípios) e pela União (cf.art. 24, IX). E é por isso mesmo que o artigo 211 impõe o regime de colaboração entre as três esferas de governo, ressalvadas suas competências básicas.

A conclusão é muito simples: o Estado (no caso, as unidades federadas), os Municípios) têm o dever de garantir um direito meridianamente expresso dentro de suas esferas de competências, e nada obsta que cidadãos lesados movam contra ele uma ação judicial tendente a preencher um direito público subjetivo.

Esse conjunto de princípios, finalidades, garantias, diretrizes, metas e meios definem o compromisso do Estado em face da educação por meio de dispositivos postos tanto na LDBEN quanto, mais operacionalmente, no Plano Nacional de Educação, lei n. 10.172/01.

E para que metas e meios possam fazer uso de instrumentos reveladores de aspectos da educação escolar, o país conta com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) cujo acervo em matéria de estatísticas educacionais é minucioso, circunstanciado e de alta fidelidade.

Esse Instituto também acumula os dados advindos das múltiplas modalidades de avaliações externas a que os sistemas de ensino, os estabelecimentos escolares e os estudantes estão submetidos. Além disso, o país como um todo conta com outros institutos oficiais de pesquisa e de apoio como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), entre outros.

Junto a isso, o Brasil conta, desde 1934, em todas as Constituições promulgadas dentro do pleno Estado de Direito, com a vinculação de percentual dos impostos para a educação. E para que a noção de educação não fique genérica, podendo tais recursos ser aplicados não importa onde, a LDBEN registra em seu Título VII todo um capítulo próprio dedicado aos recursos financeiros. Os artigos 69 a 77 chegam a ser minudentes quanto ao que é e o que não é *manutenção e desenvolvimento da educação*. No caso do art. 69, seu § 6º, após definir o percentual de impostos concernentes aos entes federativos, na forma do repasse e nos prazos para tal, deixa claro que:

*O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.*

Nesse campo, também a Constituição, referindo-se ao art. 212, impõe aos Estados, no art. 34, inciso VII que uma intervenção federal poderá ocorrer se não houver:

*Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.*

Similarmente, o art. 35 inciso III da Constituição permite a intervenção do Estado nos Municípios quando:

*Não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.*

Duas importantes emendas constitucionais foram promulgadas emendando o art. 212. A primeira delas, a emenda constitucional n. 14/96 estabeleceu uma sub-vinculação desses impostos para o ensino fundamental (que à época era a única etapa obrigatória na educação básica). Essa emenda visava tanto o disciplinamento da destinação dos recursos quanto a indução à municipalização do ensino fundamental.

A segunda delas, a emenda constitucional n. 53/06, amplia a subvinculação para o conjunto da educação básica. E para que essa destinação de recursos fosse monitorada para ser efetivamente dirigida aos seus fins, ambas as leis que regulamentaram tais emendas, a lei n. 9.424/96 e a lei n. 11.494/07, estabeleceram Conselhos de Fiscalização e Controle com participação de cidadãos. Já a Lei de Responsabilidade Educacional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecerá metas de conduta para os gestores dos sistemas públicos de ensino. Agentes públicos que deixassem de aplicar o percentual mínimo das receitas tributárias na manutenção e desenvolvimento da educação poderiam ter que responder por improbidade administrativa.

Cumpra assinalar a existência de ações e programas providos de recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). São recursos direcionados aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e organizações não-governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica. Suas ações mais importantes estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola e os programas de transporte escolar. Também há recursos para diversos projetos e ações educacionais, como o Brasil Alfabetizado, a educação de jovens e adultos, a educação especial, o ensino em áreas remanescentes de quilombos e a educação escolar indígena. Boa parte desses programas e ações são efetivado por meios de convênios ou parcerias.

Vê-se, pois, que a educação escolar está cercada de mecanismos e instrumentos que possibilitam a sua efetivação em vários aspectos.

Recentemente, a União conseguiu aprovar no Congresso Nacional a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, lei n. 11738/08.

Instrumento recente que completa esses mecanismos é a feita pelo Conselho Nacional de Educação, na sua Câmara de Educação Básica, de um parecer normativo a respeito do Custo-Aluno-Qualidade de modo a satisfazer o art. 74 e o art. 4º inciso IX da LDB. Trata-se do Parecer CNE/CEB n. 08/2010. Em um dos considerandos do projeto de resolução que acompanha o dito Parecer, lê-se:

*... para o necessário estabelecimento de padrões mínimos de qualidade previstos na CF e na LDB, e os insumos associados aos mesmos, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), conforme estudos desenvolvidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, responde a esse direito, constituindo-se em estratégia de política pública para a educação brasileira para vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais, buscando equalização de oportunidades educacionais para todos,*



Assim, e não por acaso, a expressão *judicialização da ou justiciabilidade em educação* começou a freqüentar tanto as páginas de periódicos científicos quanto as páginas de jornais. Na ausência de tomadas de decisões eficazes e na presença de omissões ou de violações da parte dos poderes competentes, o sistema de justiça passa a ação no sentido de reparar a quebra do direito à educação. Em boa parte se deve à consciência do ordenamento jurídico nacional acompanhado das várias convenções internacionais relativas a direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. De outra parte, essa consciência vem percorrendo as múltiplas ações tomadas pelo Ministério Público e por membros do poder judiciário.

De um lado, as omissões ou violações denotam que a *accountability* ainda não se faz presente em todas as dimensões exigidas do setor público, por outro lado, elas indicam que muitos potenciais interessados não dominam os instrumentos jurídicos disponíveis e capazes de dar conseqüência ao adimplemento de seus direitos.

Esse campo, que cruza a cidadania ativa, o poder judiciário e o Ministério Público, ainda está por se fazer acontecer de modo mais amplo. O seu acontecer daria mais substância às ações de exigibilidade, sustentabilidade na medida em que põe na mão dos vários interessados elementos para participação e intervenção na garantia desse direito.

Contudo, dada a omissão ou a violação, a justiciabilidade resta como um último recursos para que a cidadania possa fazer valer seu direito de uma educação de qualidade. Com isso configurar-se-ia um universo muito maior de responsáveis e participantes pelos destinos da educação.

Uma Lei de Responsabilidade Educacional, similar à lei de responsabilidade fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável, permitiria reunir num só todo, os *responsáveis* e as *responsabilidades* dos entes federativos e dar conseqüência ao que determina o conjunto do ordenamento jurídico do país.

Como assevera um estudioso do assunto:

*1- A educação é um direito. A privação desse direito em alguma das suas dimensões, como o padrão de qualidade, tem conseqüências imediatas e remotas, ao longo de toda a vida, porém a maior parte delas palpável, que pode ser definida.*

*2- Se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões.*

*3- Se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, assim, penalizados. Naturalmente, antes de lesarem o direito devem estar conscientes das suas conseqüências. E, mais importante ainda, além de*

*serem penalizados, cabe ao Estado tomar as providências necessárias para restaurar esses direitos lesados. (Gomes, 2008, p. 11)<sup>5</sup>*

Finalmente, é preciso considerar o modo de feitura dessa lei.

Um primeiro modo de fazê-lo é por meio de alterações em cada lei que trate do assunto. Certamente é uma via que faz avançar o assunto. Mas ainda assim, continuaria a haver uma pluralidade de referências dentro de um campo em que há uma notável plêiade de atos legais e normativos que campo jurídico da educação.

Uma segunda maneira seria a de adicionar à atual Lei de Diretrizes e Bases um capítulo reservado para tal. Uma alteração assim posta remeteria os interessados diretamente ao assunto. Uma sugestão seria a de alterar o Título VII (Dos Recursos Financeiros) para o de Da Responsabilização do Direito à Educação com 2 capítulos, um relativo à responsabilização jurídica e outro dos recursos financeiros.

Uma terceira possibilidade seria a de uma lei própria, autônoma, articulada e referida ao conjunto normativo da educação. Nesse sentido, ela traria a indicação mais precisa do que já está contido no conjunto diverso que regula a responsabilidade pela educação. Assim, ela formaria com esse conjunto um preceito articulado de modo a dar sequência ao mesmo conjunto.

A educação escolar, similar a outras dimensões da vida sociocultural coexiste nessa contradição de ser inclusiva e seletiva nos modos e meios dessa inclusão e estar, ao mesmo tempo, sob o signo universal do direito. Ela não teve e ainda não tem sua distribuição efetivamente posta à disposição do conjunto dos cidadãos sob a égide da igualdade de oportunidades e de condições. Nessa via de raciocínio, faz sentido perguntar sobre quem são os “herdeiros” e/ou os reais atingidos pela deserção desse destino universal, ou melhor, pela privação dessa destinação universal da educação escolar enquanto um direito específico reconhecido.

Faz todo o sentido, em um país como o nosso, ainda muito desigual, que se satisfaça um direito, cobrando as responsabilidades das autoridades. Por ser de todos e de cada um, a educação deve ser objeto de um cuidado tão grande da parte das autoridades para não permitir a causação de danos ao cidadão a quem se negou a satisfação desse primeiro dos direitos sociais,

---

<sup>5</sup> Cf. a esse respeito o PLC 247/07 do deputado Sandes Jr (PP) que congrega os similares de Raquel Teixeira (PSDB), Carlos Abicalil (PT), Raul Henry (PMDB), Marcos Montes (DEM), Carlos Souza (PP) e ex-deputado Paulo Delgado (PT). O assunto conta com o apoio do CNE, CONSED e UNDIME.

significativo para os direitos políticos e essencial para desenvolvimento pessoal de cada um.

#### Referências:

CURY, Carlos Roberto Jamil e FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da Educação. In: Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, /n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009

GOMES, Cândido Alberto. Fundamentos de uma lei de Responsabilidade Educacional. In: Debates X, Brasília, p. 3-20, agosto de 2008

### **Introdução:**

A Constituição de 1988 exhibe, no seu Preâmbulo, a proclamação de direitos da cidadania, a assinalação de novas obrigações do Estado, a vontade de fazer, no país, no presente, um acerto de contas com a modernidade, expurgando do passado um enorme passivo com a justiça e com a democracia e com os direitos humanos.

Certamente desse acerto faz parte a educação de qualidade já que ela é o primeiro dos direitos sociais (art. 6º). E, em outros artigos, o ensino obrigatório ganha a condição de direito público subjetivo para todos, os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática torna-se princípio dos sistemas públicos de ensino e a gratuidade, em nível nacional e para todos os níveis, etapas e modalidades da escolarização pública, se torna princípio de toda a educação nacional.

O contraste entre a real situação do país, herança secular de uma inclusão excludente, e a necessidade de eliminar várias dessas marcas anacrônicas face à modernidade, das injustiças existentes face aos direitos sociais proclamados e do autoritarismo face à democracia, ganha relevo e apoio no texto constitucional de 1988. Prova disso é o art. 3º da Constituição que põe como objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito: a busca de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais, das disparidades regionais e das discriminações que ofendem a dignidade da pessoa humana.

Em que pese os esforços feitos e os avanços conquistados na educação escolar, desde então, como a proximidade de uma universalização do ensino fundamental, o disciplinamento do financiamento vinculado, a ampliação do ensino médio, a discreta abertura na educação infantil e no ensino superior, há muito ainda o que fazer para que diminua o contraste supramencionado.

Dessa realidade contrastante emanam as várias posições doutrinárias e múltiplas políticas educacionais em busca daquela que faça jus a um conceito de que dê conta de diminuir a distância entre nosso ordenamento jurídico e a realidade educacional. A busca de um sistema nacional de educação é um caminho que tem sido postulado como meio de propiciar a igualdade de condições e de oportunidades, a universalização do acesso e o padrão de qualidade para todos os cidadãos brasileiros. Chegaríamos, pois, a uma escola comum, igual e aberta para todos e passível de comportar o reconhecimento das diversidades regionais e das diferenciações específicas de uma sociedade plural.

É evidente que o desafio de um sistema nacional de educação se radica no desafio maior de uma superação das desigualdades sociais e das disparidades regionais. Contudo, tal desafio não impede a consecução de

valores, princípios e normas comuns, além de normas específicas, afirmados no ordenamento jurídico atual como elemento guardião de uma homogeneidade nacional que conviva com as diversidades próprias de um país continental.

## CONCEITUAÇÃO DE SISTEMA

Etimologicamente, o termo sistema provém do grego de *systema* que significa, entre outros, todo e corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português *com*) + *ístemi* (estar ao lado de). Entende-se sistema como a juntura de elementos que coexistentes lado a lado e convivendo dentro de um mesmo todo ou ordenamento, formam um conjunto articulado.

O dicionário Aurélio diz que sistema é uma *disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada*.

O dicionário Houaiss apresenta uma definição de sistema como sendo uma *estrutura que se organiza com base em conjuntos de unidades inter-relacionáveis por dois eixos básicos: o eixo das que podem ser agrupadas e classificadas pelas características semelhantes que possuem, e o eixo das que se distribuem em dependência hierárquica ou arranjo funcional*.

O Vocabulário Jurídico de Silva (1991) diz que: *sistema....exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o regime, a que se subordinam as coisas*.

Entretanto, o uso desse conceito nem sempre pode ser aplicado a qualquer conjunto sem considerar sua especificidade.

Segundo Bobbio( 1994) *..."sistema" é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências.*( p. 76).

Também Saviani (1999) questionando a sinonímia desse termo com o de rede, por exemplo, se expressa na mesma direção dizendo que *o termo "sistema", em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equívoco.* (p. 120)

Já dentro de um enquadramento clássico Ferraz (1984) assim define sistema:

*Ao conjunto assim organizado dá-se o nome de sistema de ensino. Se desmembrarmos o conceito identificando-lhe e agrupando-lhe os elementos ou componentes essenciais aí vamos encontrar as quatro causas tratadas na filosofia aristotélico-tomista:*

- a) *a causa material, a matéria de que é feito o sistema (pessoas, coisas recursos);*

- b) *a causa formal, as normas (leis, decretos-leis, decretos e outros atos da autoridade competente) que dão forma orgânica a tal matéria;*
- c) *o órgão do Poder Público ao qual incumba atuar como causa eficiente, dando organização ao sistema;*
- d) *a causa final, os fins ou valores (éticos, políticos, religiosos, econômicos, pedagógicos, etc.) em vista dos quais o sistema se organiza. (p. 9-10)*

Também Saviani (1999) conceitua:

*...sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada (p. 121).*

Logo, um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos.

Ao se voltar para teoria do ordenamento jurídico, Bobbio (1994) diz que este ordenamento tende a se constituir em sistema. E assim ele afirma: *... um ordenamento jurídico constitui um sistema porque não podem coexistir nele normas incompatíveis. Aqui, "sistema" equivale ao princípio que exclui a incompatibilidade das normas. Se num ordenamento vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas. Se isso é verdade, quer dizer que as normas de um ordenamento têm um certo relacionamento entre si, e esse relacionamento é o relacionamento de compatibilidade, que implica a exclusão da incompatibilidade. Note-se porém que dizer que as normas devam ser compatíveis não quer dizer que se encaixem umas nas outras, isto é, que constituam um sistema dedutivo perfeito... (p. 80)*

Prosseguindo seu raciocínio, o mesmo autor diz que a incompatibilidade de duas ou mais normas entre si sempre teve uma denominação própria: a antinomia. Para ele, na mesma obra citada, antinomia é *aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento. (p. 86)*

Entretanto, -- prossegue ele -- há duas condições para que haja antinomia. A primeira é que as normas devem pertencer ao mesmo ordenamento e a segunda é que elas devem estar no mesmo âmbito de validade de tempo (é proibido, por exemplo, fumar das sete às nove horas), de espaço (é proibido fumar na sala de cinema), de pessoa (é proibido, aos menores de dezoito anos, fumar) e de matéria (é proibido fumar charutos).

A maioria dos estudiosos do assunto parece convergir para uma noção de sistema tal como expressa por Corbisier (1974) quando diz ser um *conjunto ou totalidade de objetos, reais ou ideais, reciprocamente articulados e interdependentes uns em relação aos outros. (p.122)*

## SISTEMA NACIONAL

O termo nacional tem sua origem no latim do verbo *nasci* (nacer, originar-se) e, assim, quer dizer simplesmente *nascido em um lugar*. Ou seja, ele se distingue do *estrangeiro*, isto é aquele que vem de fora do meu lugar de nascença enquanto espaço nacional. De modo mais amplo, nacional indica as pessoas nascidas e as coisas produzidas em uma nação dentro de cujo território se erigiu um Estado e dentro do qual se constituiu uma sociedade como reunião de pessoas aí nascidas e que possuem conjuntamente um idioma, certas tradições, hábitos comuns sob uma organização político-administrativa própria. Contudo, quando se emprega o termo nacional ou nação ou nacionalidade se quer dizer de um vínculo permanente que liga uma pessoa a uma nação em termos de grandes objetivos e finalidades. Substancialmente se quer dizer de um pacto ou de um vínculo que une entre si tais pessoas comungando a busca de um destino comum. Esse pacto, celebrado pelas pessoas aí vivendo, expressa a vontade de viver juntos e de compartilhar um patrimônio comum.

Segundo as teorias clássicas, tais pessoas investidas da cidadania, membros dessa comunidade, sujeitos de deveres e de direitos, são titulares do poder e fazem do Estado a forma política depositária de sua soberania a qual, por sua vez, organiza o poder político dessa nação. Esse sentir comum não anula a possibilidade de uma consciência própria e diferenciada que se expresse por meio de territórios regionais tais como unidades de uma federação ou regiões específicas dentro de um mesmo espaço nacional.

Desse modo, especialmente em países federativos como o é o Brasil, a estrutura nacional convive com as exigências que são próprias da unidade, integridade e soberania nacionais e outros assuntos como aqueles que cooperem para que todos os membros dessa comunidade usufruam de bens que garantam aquelas disposições postas na Constituição.

O modo histórico como a questão foi posta em nossa evolução político-educacional deu preferência a um modelo descentralizado de competências, cabendo ao poder central grandes orientações e o ensino superior. Às Províncias no Império, aos Estados na República cabia o que hoje chamamos de educação básica. Essa situação não só implicou a formação de uma dupla rede como também foi deixando para a União um papel subsidiário em relação aos processos iniciais e finais da escolarização prévia ao ensino superior. E, por razões específicas, a noção de sistema nacional ficou reduzida a uma visão invasão reducionista tal como a busca de um monopólio estatal, a invasão da autonomia estadual, entre outros.<sup>6</sup>

Foram necessários muitos esclarecimentos para desfazer preconceitos, visões reducionistas para desconstruir uma imagem errônea de sistema nacional. Certamente, para tal, cooperaram positivamente o estabelecimentos de fundos para a educação como o FUNDEF e o

---

<sup>6</sup> Cf. a esse respeito CURY, 2008 e SAVIANI, 1973.

FUNDEB e negativamente as estatísticas relativas ao desempenho dos estudantes. Estudos, pesquisas, conferências, debates e pressões, aprofundamento da legislação e a consciência de que o papel da União não poderia ser periférico no aprofundamento dos pontos positivos e nem omissos em relação aos negativos conduziram a uma decisão: era preciso instituir o sistema nacional de educação de modo a retirar da União um papel meramente supletivo e constituir um modo de gerir o conjunto da educação em necessária articulação cooperativa com todos os entes federativos.

### SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO.

Em 11 de novembro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 59. Esta emenda trouxe importantes modificações no capítulo da Educação da Constituição da República de 1988, além de outras em artigos de domínio conexo. Por meio dessas alterações, a educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para faixa etária de 4 a 17 anos, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, deve contar com os vários programas suplementares como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Por outro lado, o art. 214, ora emendado em seu inciso VI, estabelece que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos. Mais do que isso, essa obrigação associada a outras metas deverão ter em si um padrão de qualidade e de equidade dentro de um Plano Nacional de Educação. Finalmente, diz o caput do art. 214 emendado:

*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... (grifos nossos).*

Portanto, a articulação federativa, em regime de colaboração mediante ações integradas, deverá se dar dentro de um sistema nacional de educação.

Esse desfecho, inédito em nossa história da educação, patenteia uma realidade que, embora latente, jamais havia sido explicitada em nossa evolução de políticas públicas. Tal desfecho comunga com vários



dispositivos da Constituição de 1988, da legislação infra-constitucional e com o anseio de muitos educadores que viam nesse sistema o aumento do asseguramento e da garantia do direito à educação.

Por outro lado, se a Emenda Constitucional n. 59/09 não chega a explicitar o conceito de sistema nacional de educação, a Constituição Federal, em seu conjunto, o contém em vários artigos da educação e em outros campos de atuação do Estado Nacional como sistema financeiro nacional, sistema nacional de emprego entre outros. Nesses casos está implícito ou patente um papel proativo da União

No caso da educação cabe refletir sobre esse assunto de modo a oferecer subsídios para a sua compreensão. Na emenda n. 59/09, *o sistema nacional de educação* vem adjetivado como devendo ocorrer *em regime de colaboração*. Tal regime aponta para o fato de sermos uma República Federativa e de a Constituição haver preservado o federalismo na educação. Com efeito, para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs da organização político-administrativa de nossa República Federativa um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo Almeida (1991):

*...competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.*(p. 79)

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22. As competências privativas dos Estados estão listadas no art. 18, § 4º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos §§ 2º e 3º do mesmo art. 25. As competências privativas dos Municípios são listadas no artigo 30.

Junto com estas, associam-se as competências comuns listadas no artigo 23 cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizam. Deve-se assinalar o inciso V desse artigo que diz ser competência comum *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*.

É muito importante assinalar o que dizia o § único deste artigo em comparação com a emenda constitucional que o alterou. O § único original dispunha:

*Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

Em vista da emenda constitucional 53/06 esse parágrafo único passou a ser assim redigido:

*Leis complementares* fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.(grifos nossos)

O Congresso, até a presente data, não elaborou ainda esta lei nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura de *uma lei complementar* relativa à educação, tornada possível com a nova redação do parágrafo, propiciaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem estar* dos cidadãos brasileiros. E não resta dúvida ser este um componente essencial de um sistema nacional da educação em regime de colaboração.

No artigo 24 figuram as competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal. É preciso observar que, neste caso, são assuntos sobre os quais estes entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos *educação, cultura, ensino e desporto*.

Dentro da dialética própria dos regimes federativos, destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo cuja importância para a hermenêutica de um tal sistema é fundamental:

§ 1.º *No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

§ 2.º *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

§ 3.º *Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

§ 4.º *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos, mas sem abrir mão de aspectos que dizem respeito ao nacional.

Como diz Ivo (1997):

*Tanto as leis nacionais, como as leis federais e estaduais, e no caso brasileiro, as leis municipais possuem o mesmo nível, não se podendo*

*falar, entre elas, de hierarquia. É que hierarquia do ponto de vista jurídico, só acontece quando uma norma inferior retira seu fundamento de validade da que lhe está acima. O conceito de hierarquia é relacional, uma norma é hierarquicamente inferior à norma que lhe fornece seu fundamento de validade. (p. 85)*

No caso brasileiro, o modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for caso, impondo casos de limitação tais como os expostos no art. 34. Busca-se pois uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a obter uma harmonia interna. E todas estas competências e limitações encontram seu fundamento de validade na mesma fonte, isto é na Constituição Federal de 1988.

Espera-se, com isto, que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição.

Ora, a educação é nacional (XXIV do art. 22 da Constituição) porque se assenta em **diretrizes e bases da educação nacional** e cuja elaboração é competência privativa da União. (grifos nossos) Logo, tais diretrizes e bases não são federais no sentido de cobrir apenas o sistema federal de ensino. Elas são nacionais e assim cobrem o conjunto dos sistemas. Se até agora havia quatro sistemas: o federal, os estaduais, os municipais e o distrital, doravante a sua mútua conexão se dá por meio de um sistema nacional a cujos princípios, objetivos e metas todos os quatro estão inseridos.

Postas essas diretrizes e bases, a Constituição deixa claro, no art. 211, que, sob elas, a *União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*. Também os artigos 206, 208 e 214 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres dos poderes públicos para com a educação.

A educação, matéria comum de todos os sistemas, é também assunto de natureza concorrencial, cujo teor aqui deve ser tomado no sentido da simultaneidade de mais de um ente intervir na consecução e no atingimento das finalidades maiores e comuns dela, tem nas competências da União, um enquadramento limitado às normas gerais (§1º do art. 24), exceto quando a lei dispõe em sentido específico. Ou seja, as normas gerais não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º do art. 24 e inciso II do art. 30).

E sendo a educação inclusive um assunto pertinente à competência comum, os meios de acesso devem ser de tal modo conjugados que as finalidades maiores tenham o devido apoio. Nesse caso, pode-se apontar a importância do art. 212 da Constituição versando sobre o financiamento da

educação. Esse artigo se viu emendado em 1996 pela emenda constitucional n. 14 e, em 2006 e 2009, pelas emendas constitucionais n. 53 e n. 59, respectivamente, cuja redação atual assim dispõe:

*Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.*

*§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.*

*§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)*

*§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.*

*§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.003, de 2006\)](#)*

*§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)*

Essa vinculação e sub-vinculação é tão cogente que Estados e Municípios que não obedeçam a aplicação dos percentuais vinculados podem ser atingidos por intervenção superior, de acordo com o art. 35 da Constituição, estando a União sujeita ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo Federal.

A complexidade e a importância da matéria educacional exigem, pois, colaboração (art. 211), cooperação (§ único do art. 23), cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, art. 30).

O art. 211, § 1º esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O § 2º se volta para os Municípios que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. O § 3º esclarece que os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente também no ensino fundamental e no ensino médio. E o § 4º, advindo da emenda 59/09, e o § 5º, chegado pela emenda 53/06 ficaram assim:

*§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)*

*§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)*

Os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, desde logo, passaram a ter existência constitucional, usufruindo de existência legal. Isto quer dizer que os entes federativos podem se organizar, respectivamente, como sistemas de educação. Sua organização e o seu modo de funcionamento ficariam sob a esfera da autonomia dos entes federativos, evitando antinomias entre órgãos normativos e executivos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e ao das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

Se uns e outros atuam prioritária e concorrentemente no ensino obrigatório, eles podem se articular sob formas escolhidas que representem a consecução dos objetivos maiores. Essa junção integra de tal modo o constrangimento legal que os § 1º e § 2º do art. 208 impõem severas responsabilidades aos gestores que não cumprem suas exigências:

*§ 1o - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.*

*§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.*

Ao mesmo tempo, para que os efeitos da educação correspondam a seus objetivos maiores e tenham acompanhamento e visibilidade o poder público será o sujeito da sua *avaliação de qualidade*, de acordo com o art. 209 da Constituição.

Vê-se, pois, que a Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político de caráter nacional, plural e descentralizado onde se cruza um modelo institucional cooperativo com novos mecanismos de participação ampliando-se o número de sujeitos políticos capazes de tomar

decisões. Por isso esta escolha exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

A insistência na assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais, e na cooperação, na divisão de atribuições indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema se dá, ao mesmo tempo, sob um sistema nacional e federativo, logo articulado tanto pelo regime de colaboração quanto pelo respeito ao Estado Democrático de Direito.

Ora, a Constituição emendada em 2009, patenteia esse modo de sistema: sistema nacional de educação. Desse modo, a educação faz companhia, desse ponto de vista, com o sistema financeiro nacional, o sistema nacional de emprego, respeitadas as diferenças. Ao mesmo tempo, o sistema nacional não é antagônico à pluralização dos sistemas (art. 211).

Assim, sua articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa de e articulada com normas e finalidades gerais, por meio do sistema nacional de educação em regime de colaboração. É desta concepção articulada entre o sistema nacional e os sistemas específicos dos entes federativos que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas, assegurado nos meios e efetivo nos seus fins.

#### SISTEMA NACIONAL, SISTEMAS DE ENSINO E LEI DE DIRETRIZES E BASES

A LDB, em consonância com a Constituição Federal, deverá ter seu Título IV e seu art. 8º lidos à luz da emenda 59/09 que dispõe, entre outros, do sistema nacional de educação em regime de colaboração. Ou seja, a *organização da educação nacional* (Título IV) e o caput do art. 8º da LDB hão de estar sob o modo de *sistema nacional de educação*. Ao mesmo tempo, esse sistema nacional reconhece explicitamente a existência do sistema federal e dos sistemas estaduais e municipais de ensino com suas respectivas atribuições e competências com *liberdade de organização nos termos desta Lei*.

O artigo 67 indica campos de atuações de todos e cada um dos sistemas de ensino, segundo sua autonomia e atribuições. Este é um artigo que incide diretamente sobre o caráter federativo do Brasil e permite aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União darem uma aplicação diferenciada, de acordo com situações e contextos.

E debaixo do patenteamento do que já estava implícito antes da emenda 59/09, da emenda 53/09 e da emenda 14/96, o § 1º do art. 8º da LDB passa a ser lido de modo a trazer para a União um papel mais proativo na qualidade de sujeito da *coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*.

E o art. 9º da mesma lei, por sua vez, também ganha cores mais afirmativas da parte da União.

Assim sendo, dado o que já se disse sobre a Constituição e o que agora está posto na LDB, pode-se começar a definir o sistema de ensino. Esse compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, dão **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**.

Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal e, segundo o art. 209 da Constituição e art. 9º da LDB, também autorizar e avaliar qualitativamente a presença da iniciativa privada e do setor público na educação escolar.

Este conjunto de elementos articulados entre si e visando fins a serem atingidos pela educação perfaz um sistema de ensino.

Logo, princípios, finalidades e meios, nacionalmente postos na Constituição coexistem com um padrão federativo de distribuição de responsabilidades, sob um Sistema Nacional de Educação, plural, descentralizado mas unificado sob a forma comunidade de princípios, fins, obrigações sob a coordenação da União.

Um sistema nacional de educação significa uma presença mais ativa da União no campo educacional, sobretudo normativo, ensejando uma maior integração de iniciativas, evitando-se polissemias e dispersões maxime no âmbito de um Plano Nacional de Educação, formalizado em lei federal.

Em matéria de recursos financeiros, tal presença se impõe pelas emendas constitucionais e, dentro das competências estabelecidas pela lei n. 9.394/96, a avaliação do rendimento escolar torna o núcleo de um sistema nacional.

Por outro lado, o modelo descentralizado de sistemas de ensino atende ao princípio federativo, permite maior flexibilidade, pode valer-se da colaboração recíproca a ser, inclusive, definida legalmente e não obsta a constituição de um sistema estadual e/ou municipal de educação.

O desenho institucional da Constituição e o da LDB pressupõem uma organização tal da educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de antinomia e unidade nos fins.

## SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O papel da União na organização da educação nacional se cruza com o fato de o Brasil ser uma **República Federativa**. Uma tal República supõe vários centros de poder com certo grau de autonomia. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega como entes federativos 27 Estados, mais de 5.600 Municípios e o Distrito Federal. Daí que nossa Constituição

que fundamenta o pacto federativo e o exercício dos direitos e deveres, diz, em seu artigo 1º:

*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...*

Ao mesmo tempo, o regime escolhido para integrar estes entes federativos foi o de **colaboração recíproca**.

Em torno da educação, o sistema de repartição de atribuições está também presente na organização da educação nacional. Mas, pelo fato de sermos uma União, há que haver uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a evitar a dispersão e efetivar a União, é necessário um pólo de articulação mútua a fim de se obter uma harmonia interna.

Nesse sentido, há que se esperar que a educação tenha um perfil que atenda a uma coesão social, a uma unidade nacional, respeitadas as diferenças regionais e peculiaridades locais.

Esse sistema nacional de educação não é uma adesão voluntária dos sistemas de ensino. O que está em jogo é o *direito do cidadão e o dever do Estado* em vista de um acesso universal à educação de qualidade na educação básica e de um regime de igualdade de oportunidades para o prosseguimento de estudos no ensino superior. O que está em jogo são as finalidades e os princípios da educação, suas diretrizes e bases em vista de direitos juridicamente protegidos por um pacto e por um consenso cuja expressão advém da Lei Maior. Essa Lei é ao mesmo tempo a união de todos os cidadãos e o código pelo qual todos se submetem a ele. Trata-se de um pacto pela vida em comum na qual a constituição de um poder comum visa o asseguramento e a garantia de direitos da cidadania e de direitos humanos. Tais direitos são condição para uma autonomia, uma igualdade e uma liberdade maiores para todos. Desse modo, as decisões que tiverem que ser aplicadas em âmbito nacional gozarão do mais alto consenso.

É desse conjunto de disposições e finalidades que a União deverá exercer seu protagonismo dialógico na organização nacional articulando deveres seus e dos outros entes federados e garantindo direitos da cidadania. O Ministério da Educação (MEC), responsável pela educação em âmbito nacional e também no circuito federal, é por natureza e função um ministério de vocação nacional. Isso não retira a autonomia dos entes federados no seu campo de atribuições, antes os coloca em uma dimensão conjunta de garantir o homogêneo enriquecido pelo diverso.

Desse modo, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação se põe e se impõe dentro de um horizonte cada vez mais amplo por meio do Plano Nacional de Educação congruente com os Planos Estaduais, Municipais e Distrital de Educação, mediante o estabelecimento o regime de cooperação entre os entes federativos com base em lei complementar exigida pelo § único do art. 23 da Constituição, pela elaboração de uma lei



de responsabilidade educacional e pela atuação de um Conselho Nacional de Educação no qual haja representação também dos entes federados.

## **BIBLIOGRAFIA DE APOIO**

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988, São Paulo : Atlas, 1991.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, Brasília : EDUNB, 1994.

CORBISIER Roland. Enciclopédia filosófica, Petrópolis : Vozes, 1974.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e SCHLESENER, Anita. (org) *Políticas Públicas e Gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília : Liber Livro, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 29, n. 105 p. 1187-1210, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. V. 25, p. 13-30, jan-abr, 2009.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. Conceituação de Sistema de Ensino. In: SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. e SILVA, Eurides Brito da (org). *Educação: Escola – Trabalho*. São Paulo : Pioneira, 1984.

IVO, Gabriel. Constituição Estadual. São Paulo : Max Limonad, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. São Paulo : Saraiva, 1973.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, n. 69, Campinas, dezembro/1999, p. 119-136)

\_\_\_\_\_ Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*. V. 31, n. 112, p. 769 – 787, jul-set, 2010.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro : Forense, 1991