



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: “Mobilidade do capital e barreiras às migrações: desafios à Política Social”
Vitória (ES, Brasil), 06 a 09 de junho de 2016

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

POLÍTICA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Rochester Santana de Lima¹

Resumo

Este artigo tem por objetivo sinalizar que a formalização jurídica da educação como um direito social na Constituição de 1988 sem o estabelecimento de um necessário conjunto de medidas nos âmbitos político, social e econômico possibilitou a derruição de muitos de seus elementos socialmente referenciados, abrindo caminho para a desresponsabilização do Estado no provimento deste direito. Para tanto, problematizo os marcos legais que orientam a política para a educação no Brasil, relacionando-os com paradigmas para a elaboração e execução da política social no país, a fim de colocar em questão a construção do Sistema Nacional de Educação.

Palavras-chave: Educação. Sistema Nacional de Educação. Federalismo. Financiamento. Política Social.

Abstract

This article aims to indicate that the legal formalization of education as social right on the Constitution of 1988 without establishing a necessary set of measures on political, social and economic matters enabled the falling of many of its socially referenced points, allowing the State's exit on the responsibility to provide this right. For that matter, I'll put into question the legal marks on education in Brazil, placing them with the paradigms for elaboration and execution of social politics in this country, with the purpose to argue regarding the construction of the National Education System.

Keywords: Education. National Education System. Federalism. Financing. Social Politics.

Introdução

A Lei do Plano Nacional de Educação (ou Lei do PNE), de 25 de junho de 2014, aprovou para o prazo de dois anos a partir de sua publicação a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), que deverá obter legislação própria e atuar orientando-se pelo PNE com o intuito de alcançar as metas para a educação estabelecidas na Constituição Federal (CF) de 1988. Esta deliberação retoma o debate acerca da necessidade, viabilidade e características de um sistema ainda a ser construído, tanto nos âmbitos institucionais (BRASIL, 2015a), quanto de profissionais e militantes do campo da educação (CURY, 2008; SAVIANI, 2010; SILVA, 2013).

Esforços para a constituição de um Sistema Nacional de Educação, todavia, não encontram referência apenas a partir da aprovação do último PNE, e nem tampouco seus fundamentos devem ser contextualizados meramente a partir de sua proposição. Seus elementos constitutivos remetem ao arcabouço legal que norteia a educação no

¹ Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES. E-mail: <rochesterlima@yahoo.com>.

Brasil, seja através de sua negação ou afirmação enquanto princípios. Neste sentido, problematizo a construção do SNE enquanto alternativa para um novo acordo institucional do ponto de vista da política social para a educação, considerando o caráter iminentemente público que se busca atribuir ao Sistema, suas formas de financiamento, e a descentralização federativa de sua gestão.

Para alcançar tal objetivo apresento, no primeiro item, os principais componentes legais que regulam o direito a educação presentes na Constituição Federal e duas de suas legislações complementares, a vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Plano Nacional de Educação (decênio 2014-2024), defrontando-os com relevantes fundamentações teórico-políticas para a constituição das políticas sociais na contemporaneidade. O item seguinte propõe um contraponto à configuração da política social para a educação no Brasil a partir de sua perspectiva marxista, possibilitando identificar características dessa política através de um mirante crítico. Finalmente, o terceiro item retoma a discussão da construção do Sistema Nacional de Educação, compreendendo que sua constituição apenas pode ser concebida se contextualizada no cenário mais amplo da política social no Brasil, e nunca restrita ao campo particular da educação.

Algumas Percepções Sobre a Política de Educação no Brasil

A educação é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) e sua organização em diferentes níveis, suas intencionalidades e atribuições dos entes subnacionais encontram significativa cobertura neste documento. Está previsto na Constituição o formato descentralizado para a organização da educação no Brasil, o que repercutiria na formulação, oito anos após sua promulgação, em 1996, de sua legislação complementar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Pode-se dizer que a ampliação da cobertura e das responsabilidades públicas no provimento da educação pode ser remetida ao processo de lutas e conquistas da classe trabalhadora que culminaram em concebê-la como um direito social, condição irrefutável para o avanço legal na constituição de direitos (PISÓN, 1998). Entretanto, importa ressaltar que desde então admite-se que a educação não deve ser promovida unicamente pelo Estado, sendo de responsabilidade também do conjunto da sociedade e, portanto, livre à iniciativa privada em todos os níveis (BRASIL, 2015a).

Sua legislação complementar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi aprovada em 21 de dezembro de 1996, caracteriza-se como uma normativa

ampla e detida sobre a maior variedade de elementos que compõem o processo educacional. Ali se afirma a descentralização na organização da política e a complementaridade entre Estado e sociedade para o provimento do direito à educação, apoiando-se na ideia de que o primeiro não oferece condições adequadas para a garantia deste direito (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Na antessala da publicação da LDB estiveram formulações sobre a crise do aparelho de Estado e a necessidade de sua reforma. Sua caracterização pelos órgãos de governo o tomava como rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa (BRASIL, 1995), chegando a propor sua setorização, distinguindo-o entre atividades exclusivas e não exclusivas (BRASIL, 1995). O diagnóstico do recém-criado Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995) justificou as propostas de flexibilização no plano administrativo e descentralização no plano social das ações do Estado, indicando que seus serviços possuam a eficiência e agilidade semelhantes às do setor privado, definindo uma administração pública de caráter gerencial.

É possível, desta forma, identificar como a leitura do papel do Estado brasileiro e a condução de seu reordenamento, capitaneada pelo MARE, repercutiram sobre a construção da LDB, que, ao tratar dos pormenores da política para a educação no Brasil, evidencia os princípios da 1) seletividade, atribuindo ao Estado o dever de garantir apenas a educação básica, ficando desguardada a educação superior, estando esta última acessível a quem a ela estiver apto, e 2) da complementaridade, não apenas pela coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, mas permitindo que recursos provenientes de fontes privadas possam financiar atividades em instituições públicas de ensino, além de prever a possibilidade de que recursos públicos financiem atividades do setor privado no campo da educação (BRASIL, 1996).

Estes itens dão mostras de como a LDB conferiu caráter potencializador à racionalidade gerencial nos setores de ensino, e promoveu a manutenção da abertura do campo educacional à iniciativa privada no Brasil. A legislação prevê, com isso, um caráter híbrido/flexível para o financiamento da política, e seletivo em sua cobertura, aspectos em evidência no que diz respeito do direito à educação e do dever de educar, em que a LDB prevê, em seu Artigo 5º, parágrafo 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. (BRASIL, 1996, p. 11).

Este não é um processo aqui inaugurado e muitas reflexões acerca da necessidade de reordenamento dos Estados de Bem-Estar na Europa após o fim dos *30 Anos Gloriosos* são referência para se repensar o papel do Estado brasileiro, apesar de jamais ter havido aqui um Estado de Bem-Estar (BEHRING, 2003). Argumentando que os fundamentos políticos e econômicos da crise do modelo do que chamou Estado Providência, Pierre Rosanvallon busca trazer, escrevendo no princípio da década de 1990, respostas acerca do papel do Estado que considera estar em crise fiscal, ideológica e filosófica (ROSANVALLON, 1998). O autor apresenta, portanto, em sua obra, elementos acerca do encarecimento para a manutenção destas políticas e o endividamento público, o que justifica o êxodo do Estado de sua condição de protagonista na execução destes papéis, bem como a perda na crença de que ele pode ser capaz de fazê-lo, fazendo emergir questões como a desagregação dos princípios de organização da solidariedade e a derruição da concepção de direitos sociais, que vêm a caracterizar as dimensões ideológica e filosófica desta crise, legitimando o referido êxodo e o processo de desestatização (ROSANVALLON, 1998).

No paradoxo que cercou a elaboração da Constituição de 1988 e os anos que se seguiram, marcado pela exigência de direitos concomitante a seus dismantelamentos (STEIN, 1997), prevaleceram na Lei de Diretrizes e Bases a quebra da universalidade, através da seletividade da política, a privatização, em seu sentido estrito, com a permissão para iniciativas de mercado, confessionais e filantrópicas no campo educacional, e a descentralização organizativa, idealizada como uma forma de permitir maior capilaridade ao financiamento, execução e avaliação da política.

Trato agora do Plano Nacional de Educação (PNE), com elaboração sob incumbência da União e regulamentado pela própria LDB, e cujo primeiro decênio de exercício ocorreu entre 2001 e 2010. O atual PNE, com vigência no decênio 2014-2024, será aqui problematizado por entendermos que seu caráter objetivo possibilita culminar em um plano que parte de estrutura organizativa já instalada, mas que pretende também superá-la. O atual PNE, aprovado pela Lei 13.005 em 25 de junho de 2014, é, ainda, a base para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, e deixou de ser uma disposição transitória da LDB para se tornar uma exigência constitucional de planejamento da política e o articulador do Sistema Nacional de Educação a ser constituído (BRASIL, 2014a).

O Plano Nacional de Educação estabelece 20 metas e diferentes estratégias para alcançá-las, diferenciando-se e complementando a Lei de Diretrizes e Bases por

apresentar-se como um planejamento objetivo de ações. Contudo, as particularidades do PNE em relação à legislação complementar do direito à educação no Brasil não significam uma ruptura em seus fundamentos. Apesar de erigir-se de uma ampla conferência sobre o tema – Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010 – o Plano Nacional de Educação apresenta pontos, quanto à legislação e às metas, que não escapam das tendências assumidas pela LDB. Pode-se destacar entre eles a definição de universalidade que consta no Plano, que prevê o “[...] avanço na universalização da etapa obrigatória” (BRASIL, 2014b).

Desta forma, o PNE credencia-se na implicação legal, amparado pela Constituição Federal e pela LDB, que obrigam União e entes subnacionais e os setores público e privado a atuarem em regime de colaboração, com o intuito de alcançar as metas previstas (BRASIL, 2010). As legislações já existentes – tanto da LDB quanto da PNE, além das normativas do Conselho Nacional de Educação – são compreendidas, portanto, como suficientes para garantir a base e a possibilidade de organização dos diferentes sistemas de ensino (BRASIL, 2010), tendo como horizonte o cumprimento das metas do Plano, e entre elas a instituição do Sistema Nacional de Educação.

O conteúdo deste documento prossegue com uma determinada compreensão do que seja a) *universalização*, ali entendida como ampliação quantitativa de um universo que se considera obrigatório – a educação básica; b) *democratização*, compreendida como a expansão numérica do número de matrículas – tanto no setor público quanto no privado, e; c) *desenvolvimento para a cidadania*, através da expansão das matrículas em formação de nível técnico (BRASIL, 2014b).

Os elementos mais aproximados da ação simultânea de uma maior incidência do mercado e desresponsabilização do Estado no provimento do direito à educação serão discutidos no próximo item, onde o formato descentralizado, o princípio da universalidade e o financiamento da política para a educação no Brasil estarão submetidos à uma perspectiva crítica de análise das políticas sociais. Pode-se, então, após esta aproximação, cotejar os rumos da política para a educação e a garantia deste direito constitucional com as possibilidades para a construção do Sistema Nacional de Educação.

O Direito à Educação e a Concepção de Sua Política Sob Uma Perspectiva Crítica

A despeito das conquistas para a educação enquanto direito social atribuindo ampla responsabilidade ao Estado em sua garantia a partir da Constituição

Federal de 1988, deve-se atentar, como indica Potyara Pereira (2012), aos ataques a princípios constitucionais desde as ações da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e promulgação da CF, que repercutiram decisivamente sobre a constituição das políticas nos anos que se seguiram. Por isso, a questão da “fragmentada e desarticulada” política para a educação (BRASIL,2010, p. 22) deve ser defrontada com as formas assumidas pela descentralização organizativa e pelo financiamento do Sistema a ser constituído.

Apontamentos de Celina Souza (2001) evidenciam três tensões, intrinsecamente conectadas entre si, ao colocar em questão a forma como se materializa o processo de descentralização das políticas sociais no país, e que em nossa opinião são também partes constitutivas da impossibilidade de que a política para a educação cumpra com seus declarados objetivos de diminuição da desigualdade. São elas 1) a adoção, desde a Constituição Federal, de várias políticas voltadas para o enfrentamento das desigualdades e a constituição de um Estado responsável pela promoção de uma série de políticas sociais, em um cenário em que o que se preza é a diminuição do Estado no referido papel, baseando-se no paradigma da crise fiscal e necessidade de reordenamento da política econômica para a redução da inflação, afim de permitir a inserção do Brasil na economia mundializada; 2) os altos níveis de heterogeneidade inter e intra-regional, o que evidenciam a (in)capacidade dos governos subnacionais no provimento de políticas sociais; 3) um processo de descentralização sem uma compreensão aprofundada das capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais, provocando resultados ‘desanimadores’” (SOUZA. 2001, p. 18-20).

Considerando que o federalismo brasileiro é caracterizado por disputas federativas relacionadas ao sistema de transferências fiscais, pode-se dizer que estas encontram um cenário desfavorável no contexto de recentralização das receitas. Isto significa, portanto, que o modelo federativo brasileiro tende para a combinação entre descentralização de receitas com centralização da autoridade sobre as decisões de gasto e arrecadação (ARRETCHE, 2005).

Desde o Plano Real, política econômica de viés monetarista, baseada em juros altos, abertura ao capital estrangeiro via desregulamentação e isenções fiscais e no aumento das receitas tributárias não tem sido convertida em investimentos em políticas sociais, tendo gerado, ao contrário, o crescimento da dívida mobiliária federal (NAKATANI, 2000). Trata-se da inserção profunda e definitiva do país nos marcos do neoliberalismo, em um contexto de fortalecimento de instrumentos financeiros como a securitização de títulos da dívida pública e derivativos, que passam a consumir boa parte

do orçamento público federal (SALVADOR, 2010; ÁVILA; FATORELLI, 2015), o que irá comprometer o repasse de recursos da União aos entes subnacionais e a consecução das políticas sociais. Evilásio Salvador sintetiza que:

Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter reforçado o processo de descentralização e de compartilhamento de atribuições entre a União, os estados e os municípios no campo das políticas sociais, o processo de ajuste fiscal e de implementação de políticas neoliberais nos anos de contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003) inviabilizaram os investimentos sociais para alimentar as despesas com o pagamento de juros e amortização dívida pública, privilegiando a elite rentista financeira (SALVADOR, 2014, p. 15).

O desequilíbrio no modelo federativo, aliado às políticas econômicas de cunho neoliberal que reforçam a centralização dos recursos e submetem o financiamento das políticas sociais à lógica da necessidade do superávit conformam e são conformadas por um Estado em franco processo de contrarreforma² (BEHRING, 2003), e que irá promover um arranjo particular para as políticas sociais brasileiras, ainda que bastante influenciadas pelas tendências do capitalismo mundializado. Em um contraponto à proposição da CONAE e ao caráter de continuidade do PNE subsequente, com vigência no decênio 2014-2024, podemos indicar que a noção de um sistema orgânico para a educação não pode ser remetida ao arcabouço legal e político já estabelecido para a educação. Sua implementação no Brasil deve ser problematizada pela constituição da cidadania e dos direitos sociais no país, historicamente privilégio de uns e inacessível a outros tantos (BEHRING, 2003).

A política macroeconômica adotada desde o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso até os períodos mais tardios do governo Lula, sem significativas rupturas entre si (FILGUEIRAS, et al., 2010), marcada por séries de medidas para o alcance de superávit, relaciona-se intrinsecamente com um novo padrão na relação entre Estado e sociedade civil, o que implicou num redirecionamento dos direitos e das políticas sociais, justificadas pela famigerada reforma do aparelho estatal. Existiam como pano de fundo da proposta de reforma os princípios e diretrizes, em grande medida advindos de organismos internacionais multilaterais (PRONKO, 2014),

² Utilizo o termo “contrarreforma” numa referência à argumentação de Behring (2003) para tratar do conjunto de medidas e políticas adotadas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, partindo da compreensão de que a reforma proposta para o Estado brasileiro pós-1995 apresenta fortes referências ao receituário neoliberal de resposta à crise do Welfare State. A apropriação do termo reforma, patrimônio histórico dos partidos e movimentos sociais de esquerda no século XX, também é contestada por Elaine Behring.

para a adoção de estratégias de privatização, liberalização comercial e disciplina fiscal na relação do Estado com o capital interno e externo.

O discurso sobre a necessidade de modernização e aumento da eficiência do Estado para superar a chamada crise fiscal, que significava a perda do crédito público e a poupança negativa, justifica estas medidas. Este processo repercutiu drasticamente no conceito de descentralização adotado para a política para a educação no Brasil, à medida em que a entende como estratégia de transição para uma administração pública gerencial, prevendo a elaboração de um aparato jurídico-institucional que permita a transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumiriam a forma de “organizações sociais”. Esteve em voga, portanto, durante o que aponto como antessala da publicação da LDB, uma ampla difusão de que a permissão de regimes jurídicos diferenciados para a concretização de um Estado “eficiente”, buscando diferenciar-se do modelo de administração burocrática, seria sinônimo de sua modernização nos âmbitos da forma de controle da gestão pública, deixando de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (BRASIL, 1995).

Inferimos daí, portanto, que a complementaridade preconizada pelos documentos norteadores da política para a educação abre caminho para programas e projetos como os contemporâneos ProUni, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Escola Viva, diminuindo a responsabilidade da União sobre a gestão do sistema de ensino, com repasses diretos de recursos para a iniciativa privada ou isenção tributária, ou transferindo-a para os demais entes subnacionais sem a necessária contrapartida. Além disso, passa a ser evidente o papel exercido por organismos multilaterais, em especial o Banco Mundial, no sentido de pressionar a educação para uma dimensão técnica-especializada, voltada exclusivamente para o mercado, intensificando a educação terciária (LEHER; BARRETO, 2005; LIMA, 2011), não apenas quanto à racionalidade imbricada na educação superior, mas também, como evidencia uma das metas do PNE, no sentido de “[...] oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (BRASIL, 2014^a, s/p.).

Na publicação *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do PNE* (BRASIL, 2014b), fica evidente a subversão de alguns termos, ao afirmar-se que “há metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso – sem dar quaisquer pistas quanto à qualidade deste acesso –, à universalização da alfabetização – e não mais da educação em si, mas apenas do

mínimo considerado necessário ao oferecimento de condições aos sujeitos para a superação de seus entraves à cidadania –, e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais – dando mostras sobre o esforço para alcance de indicadores mínimos que compõem, em nossa perspectiva, o arcabouço teórico e político que concebem as políticas sociais de maneira focalizada, com forte caráter ideológico e cumprindo seu papel de ativação dos sujeitos, uma das bases fundamentais da contrarreforma aqui experimentada (PEREIRA, 2012). Ao que se compreende neste documento, então, como *universalidade*, *democratização* e *desenvolvimento para a cidadania*, deve-se defrontar com tendências à focalização e seletividade, certificação em massa e fortalecimento da educação terciária.

O desafio do Sistema Nacional de Educação defronte a política social no Brasil

Retomo agora o problema da construção do Sistema Nacional de Educação após apresentar os termos mais gerais da política para a educação no Brasil e, em seguida, apresentar uma crítica ao modelo de política social, em que se insere a educação, estabelecido após a Constituição de 1988, permitindo desmistificar uma suposta harmonia federativa e a profundidade jurídica que deveria garantir o direito à educação. Desta maneira, é possível cotejar uma proposta de SNE com o cenário atual das políticas sociais, defrontando-as com demandas e inquietações particulares do campo educacional, mas inseridas no cenário amplo de desestruturação e perda de direitos (BEHRING, 2003), com o intuito de contribuir com o Sistema a ser constituído.

Referencio-me, num primeiro momento, em documento do próprio governo federal (BRASIL, 2015b) para argumentar que a ausência de um SNE³ até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como a fragmentação e a falta de articulação entre os entes subnacionais. Propõe normativas e entidades responsáveis pelas ações para estabelecimento e fortalecimento do SNE, como a atuação dos conselhos municipais, estaduais e nacional de educação, participação do FUNDEB, mecanismos de avaliação, participação e controle social, fortalecimento de fóruns, em uma revisita aos princípios da LDB para um melhor funcionamento e organização do SNE (BRASIL, 2015b). Porém, o proposto nesta publicação evidencia um apego ao

³ No entendimento institucional, apresentado pelo documento do MEC, o Sistema Nacional de Educação caracteriza-se como “[...] um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro” (BRASIL, 2015b).

desenho institucional já estabelecido, reproduzindo a necessidade de “reforçar a importância e o papel dos Conselhos Municipais de Educação”, além de afirmar que os já existentes “[...] Fóruns de Educação, previstos em todas as esferas do Sistema, devem ser fortalecidos” (BRASIL, 2015b). A publicação, ao dissertar sobre necessárias alterações na Lei de Diretrizes e Bases, falha em explicitar que princípios devem ser revisitados, e com que sentido se deve revisita-los para promover a organização e estrutura de funcionamento do Sistema com seu imprescindível controle democrático de maneira a superar o desequilíbrio federativo que marca a gestão política e financeira da política para a educação.

Outra indicação exposta no documento elaborado pelo MEC trata da criação das condições adequadas para as regras de financiamento da educação, compreendendo como central a forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos (BRASIL, 2015b). Admite-se que “[...] um equilíbrio desta natureza depende de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos do que o próprio Sistema Nacional de Educação” (BRASIL, 2015b, p. 9), entretanto, é possível discorrer de maneira crítica sobre a saída proposta pelo documento, que é a de que um “[...] novo quadro a ser construído deve considerar uma ampliação do aporte de recursos da União que assegure maior equalização e efetividade do piso salarial [...]” (2015, p. 9), considerando o exposto no item anterior acerca do cenário de retorno do discurso sobre a crise fiscal do Estado brasileiro, profundamente afetado por sua posição no cenário financeiro mundializado e que exige o manejo de seu orçamento para o pagamento de despesas financeiras e geração de superávits.

Um dos colaboradores na confecção do referido documento publicado pelo MEC, Carlos Roberto Jamil Cury (2008) percorre marcos legais estabelecidos ao longo da história da educação formal no Brasil e caracteriza que houve, e ainda há, uma disputa entre privilégios versus direitos, o que acarreta numa concepção restrita de cidadania e, posteriormente, na redução da responsabilidade do Estado na promoção da educação, o que, em grande medida, inviabilizou construção de um Sistema Nacional de Educação (CURY, 2008). Por realizar esta trajetória metodológica, Cury afirma que as maiores dificuldades para o estabelecimento de um sistema nacional de educação se devem a “[...] um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a eventual perda de autonomia destes [...]” (CURY, 2008, p. 12), ressaltando ainda o receio de se ferir a liberdade de ensino à iniciativa privada, bem como uma “[...] precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação

básica, sobretudo no que se refere ao financiamento desta [...]” (2008, p. 1200), sugerindo ainda a omissão parlamentar como um dos mais relevantes componentes ao atraso na constituição do SNE.

A importante contribuição de Cury (2008) nos ajuda a compreender que, a um desenho institucional que promove desequilíbrios, acrescenta-se a questão da vontade política enquanto fator para a (não) constituição de uma política sistêmica. Contudo, a respeito da participação da União nos encargos financeiros às políticas, não é possível conceber que apenas a estes fatores se pode atribuir a inviabilização do SNE, haja vista as tendências de financiamento de duas políticas organizadas de maneira sistêmica: o Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujas medidas de descentralização – desenho institucional previsto na proposta do SNE – incorrem na terceirização de serviços e maiores encargos aos municípios, com significativa retirada dos encargos à União (SALVADOR, 2014). Não se trata, portanto, meramente da possibilidade ou não de se constituir uma política sistêmica para a educação, mas sim de problematizar que tipos de descentralização, universalidade e fontes de financiamento irão reger seu funcionamento.

Outra contribuição para a construção do SNE deve ser problematizada. Dermeval Saviani (2010, p. 4-5) o define como a “[...] unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”, ou uma “unidade da variedade e não uma unidade de identidade [...]”, considerando-o como a forma plena de organização do campo educacional, levando em consideração as características do federalismo brasileiro (SAVIANI, 2010, p. 5).

Algumas proposições à constituição do SNE são sintetizadas pelo autor (SAVIANI, 2010, p. 8-13) e merecem destaque⁴, como *a*) “[...] partir da contribuição e construção coletiva dos entes subnacionais, e não permitir suas adesões a posteriori [...]”, contraponto à condução do governo, por exemplo, no Plano de Ações Articuladas (PAR), com medidas notadamente verticalizadas (SILVA, 2013); *b*) “[...] o sistema deve ser público, permitindo a entrada de instituições privadas de atribuição de ensino [...]”, num movimento que, em última instância, deve fazer “[...] reverter a tendência hoje em curso, de diluir as responsabilidades educativas do poder público transferindo-as para iniciativas de filantropia e de voluntariado [...]”, já que todas as tendências apontam nesta direção; *c*) “[...] a instância normativa e deliberativa do sistema será

⁴ Os itens foram elencados por Saviani (2010) e estão dispostos no texto acrescentados de minhas ponderações.

exercida por um órgão determinado, sem que suas deliberações estejam sujeitas ao crivo do MEC [...]”, numa fundamental proposta de modelo alternativo de controle social da política; *d*) “[...] afirmação do caráter colaborativo da federação brasileira, ou seja, de suas competências concorrentes e repartição das responsabilidades [...]”, algo que deve ser amplamente problematizado, considerando que o desenho colaborativo da federação para a organização da política para a educação não implicou o fim das disputas entre União e entes subnacionais (ARRETCHE, 2005) e a brecha fiscal (PRADO, 2006), e, finalmente; *e*) afirma que o SNE não poderá se constituir em integralidade utilizando-se “[...] currículos que pretendam conferir competências para a realização das tarefas demandadas pela estrutura ocupacional, concentrando-se na questão da qualificação profissional [...]”, o que dá pistas sobre o tipo de educação que se pretende organizar de forma sistêmica, e de cujas tendências na atualidade Dermeval Saviani posiciona-se de maneira crítica.

Considerações Finais

A constituição do Sistema Nacional de Educação está, indubitavelmente, em disputa. Sua construção será balizada pelo arcabouço jurídico-formal que rege o direito à educação no Brasil, além de presenciar mediações de diferentes naturezas, como a conjuntura política e econômica no país que promove significativa restrição ao financiamento de políticas públicas (SALVADOR, 2014; ÁVILA; FATORELLI, 2015) e ser impactada pela ativa participação de profissionais, estudantes e militantes do campo educacional. Tudo isto em cenário em que o fundamento para intervenção do Estado nas políticas sociais preconiza ações sobre indivíduos, tornando imperativo que este tenha como objetivo oferecer a cada um os meios específicos para mudar o curso de sua vida, superar uma ruptura, antecipar um desarranjo (ROSANVALLON, 1998, p. 164).

Sendo assim, sob os matizes de uma concepção socialmente referenciada para a garantia do direito à educação, a construção do futuro Sistema deve atentar para a concepção de organização descentralizada na execução e financiamento da política, com o esforço de reverter as tendências supracitadas e já em estágio de elaboração (SAVIANI, 2010). Apenas desta maneira o Sistema Nacional de Educação poderá escapar aos processos de derruição de princípios que distinguiram os marcos legais da política para a educação no Brasil.

Referências

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na disputa da federação brasileira. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ÁVILA, R.; FATORELLI, M. L. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. Auditoria Cidadã da Dívida, 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/gastos-com-a-divida-publica-em-2014-superaram-45do-orcamento-federal-executado/>>. Acesso em: 4 jul. 2015.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF), 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**. Brasília (DF), 2015b.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília (DF), 1995

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília (DF), 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 96, de 11 de novembro de 2009. **Estabelece o fim da Desvinculação de Receitas da União - DRU para a educação até o exercício de 2011. Altera a Constituição Federal de 1988**. Brasília: (DF): Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Brasília (DF), 2014a.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Entre os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília (DF), 2014b.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 18., 1991. **Anais...** Brasília (DF), 4 dez. 1991.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

FILGUEIRAS, L.; et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: FILGUEIRAS, L. (Org.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEHER, R.; BARRETO, R. G. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge" terciária. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13 n. 39, set./dez. 2008.

LIMA, K. R. S. O Banco Mundial e a Educação Superior Brasileira na Primeira Década do Novo Século. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

NAKATANI, P. Capital especulativo parasitário, capital fictício e crise no Brasil. **Revista Venezuelana de Análisis de Coyuntura**, v. 6, n. 2, p. 209-235, jul./dez.2000.

PEREIRA, P. A. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez.2012.

PISÓN, J. M. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Editorial Tecnos, 1998.

PRADO, S. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, J. M. M. (Org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Séc. XXI. In: OLIVEIRA, F.; SALVADOR, E. Financiamento da política social, federalismo e reforma tributária. **Revista Política Social e Desenvolvimento: Coletivo Vaidapé**, v. 2, n. 5, 16 set. 2014.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Rev. Bras. Educ.** Rio de Janeiro, v.15, n. 44, maio/ago. 2010.

SILVA, I. B. **O pacto federativo na construção do Sistema Nacional de Educação**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação)– Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2013.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 52, 2001.

STEIN, R. H. **A descentralização como instrumento de ação política**: o caso da assistência social. 1997. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Brasília, Brasília, 1997.