

FEDERALISMO BRASILEIRO E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA EM EDUCAÇÃO: ENTRE AS AUTONOMIAS E A EQUIDADE

Carlos Augusto Abicalil*

Resumo: O artigo objetivou sustentar a necessidade de superação da ausência de normatização complementar ao imperativo constitucional da ação cooperativa entre os Entes da Federação para a garantia dos meios de acesso à educação. Prevista no Art. 23 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, a lei complementar ainda não ganhou forma, mesmo completados os 25 anos de promulgação da Carta Magna. Considerando as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais n. 53 e 59 e o aperfeiçoamento das relações institucionais para fazer frente à ampliação da escolaridade obrigatória e do direito público subjetivo, particularmente alcançados no último decênio, apresenta-se uma proposta de regulação que visa contemplar a ocorrência das tensões entre as autonomias típicas de federação, o imperativo constitucional da superação das desigualdades, a instituição de um sistema nacional de educação e a necessidade da criação de espaços institucionais de pactuação, normatização vinculante, participação democrática e controle social.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo brasileiro. Cooperação interfederativa em educação. Sistema Nacional de Educação e federalismo brasileiro. Normatização da cooperação interfederativa na educação pública brasileira.

Brazilian federalism and Federation Entities cooperation in education: between autonomy and equity

Abstract: *The article aimed to sustain the need of overcoming the absence of complementary standardization to the constitutional imperative of cooperative action among the Federation Entities in order to guarantee the means of access to education. Considered in the 23rd article of the Brazilian Constitution, the complementary law has not*

* Mestre em Educação – Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília; Ala Senador Filinto Muller, gabinete 15, anexo II, Senado Federal, 70165-900, Brasília, DF; caabicalil@uol.com.br

taken shape yet, even after 25 years of the enactment of the constitution. Considering the changes brought by the 53 and 59 constitutional amendments and the improvement of institutional relations to deal with the extension of compulsory education and public subjective rights, particularly achieved in the last decade, it presents a regulation proposal which aims to contemplate the occurrence of tensions among the typical autonomies of Federation, the constitutional imperative of overcoming inequalities, the institution of a national education system and the necessity of creating institutional spaces of agreement, binding standards, democratic participation and social control.

Keywords: *Brazilian cooperative Federalism. Cooperation among federation entities in education. National education system and the brazilian federalism. Standardization of cooperation among federation entities in public education.*

1 TECENDO OS NÓS ENTRE AUTONOMIAS E DESIGUALDADES

Os fios históricos tecidos nesses 10 anos encontram inúmeras narrativas. Nem sempre justas. Nem sempre leis. Sempre em disputa. Nas políticas educacionais são marcantes as alterações de sentido e significado que reverteram a visão focalista, minimalista, mercadológica e redutora e alcançaram uma concepção estratégica, ancorada na igualdade de direitos e ampliação de oportunidades, na importância da participação, na valorização das diversidades e no fortalecimento das capacidades públicas.

Entranhado no federalismo de cooperação (ARAUJO, 2010), o Sistema Nacional de Educação (SNE) situa-se em um estágio de conformação a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), em debate no Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se expandem o direito público subjetivo e a obrigatoriedade na educação básica.¹ Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 2009:

Art. 211[...]

§ 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. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Essa consideração inicial não é desprovida de importância para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação

– em lei complementar específica – da cooperação federativa prevista no Art. 23 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
V – promover o acesso à cultura, à educação e à ciência;
Parágrafo Único – Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Há quem trate como mera minudência nominalista ou apego à tradição legalista. Porém, mesmo quem sustenta a tese de que o SNE está dado a partir da concepção de princípios e ordenamentos constitucionais e de diretrizes e bases da educação nacional em lei, como Saviani (2010), sugere uma repartição das tarefas operacionais (transporte, alimentação escolar e manutenção de prédios como competências municipais; contratação de profissionais da educação básica como competência dos estados; e formação inicial e continuada realizada pela colaboração entre os estados e a União). E aposta nessa oportunidade para estabelecer uma nova pactuação das responsabilidades, que, para aquele, prescinde de lei complementar e, para esse autor, reivindica-a, considerando a ocorrência real da organização e a manutenção de redes públicas e compromissos de manutenção e desenvolvimento de ensino já existentes nos três âmbitos.²

À luz do novo ordenamento constitucional, o PNE é articulador do SNE, conforme se pode ler:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
I – erradicação do analfabetismo;
II – universalização do atendimento escolar;
III – melhoria da qualidade do ensino;
IV – formação para o trabalho;
V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Há, pois, um imperativo constitucional, com propósitos descritos nos incisos I a VI, cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes

esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e os seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema.

Igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (SAVIANI, 2010). O próprio autor relaciona quatro grandes campos de obstáculos à efetivação do sistema nacional, redimensionados, agora, pelas deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) e pela tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 103, de 2012 (PNE), recentemente modificado no Senado Federal.

Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na forma de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010) – sem reduzir o debate ao nominalismo ou ao positivismo jurídico – impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política. Vale considerar que é tal a centralidade desta disputa conceitual que o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) a listou entre os principais desafios que o Brasil terá de enfrentar (SPELLER, 2010), notadamente, na consideração dos dados educacionais e fiscais relacionados pelo Observatório da Equidade.

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (ABRUCIO, 2010) – mais visíveis como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) –, e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, será necessário avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os Entes Federados – e em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Assim, é possível perceber passos marcantes da trajetória mais recente, que confirmam a oportunidade fecunda desse momento histórico: não ficarmos trancados nos fatos, mas (a)diante deles. Por essa razão, entre outras, a consecução das metas e a implementação das estratégias deverão ser efetivadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não elidindo a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação

entre os Entes Federados, podendo ser complementados por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (BRASIL, 2010b, Art. 7º, § 1º).

É inadequado pensar que o imperativo constitucional do sistema nacional possa ser atendido por esse dispositivo tão impreciso. Evidentemente, uma lei de plano plurianual não é a lei do sistema nacional. Menos ainda se esta lei for equivalente à regulação da cooperação federativa para assegurar a consecução dos princípios, das diretrizes e das metas concernentes à ação pública articulada para a garantia de direitos universais. Os substitutivos sucessivos do projeto de lei do PNE, por sua vez, trouxeram versões distintas dessa tensão.

Merece destaque, antes, a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (ABRUCIO, 2010). Significa uma alteração substantiva do ponto de vista das relações interfederativas. Mais relevante ainda, a inédita atribuição da Comissão Intergovernamental que deveria observar as condicionalidades exigidas em lei para proferir os critérios de repartição dos recursos adicionais da transferência da União, a saber:

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade: [...]

III – fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

I – a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;
II – o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III – o esforço fiscal dos entes federados;

IV – a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei (grifo nosso). (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Alguns contornos do SNE a ser criado em lei, até dois anos depois da sanção do PNE, estão delineados e merecerão atenção para compatibilizar suas atribuições com organismos já existentes, instâncias normativas, de controle e acompanhamento já implementadas, formas de colaboração já regulamentadas e outras em debate legislativo concomitante (ABICALIL, 2013). O fato é que não há uma relação direta

e simples entre a atribuição dos sistemas e níveis de ensino, ou de vínculo da rede pública com um e da rede privada com outro, ou de alguma modalidade de oferta com um Ente Federativo específico. Há, sim, uma interpenetração que guarda vínculos cruzados com o ente que mantém redes em cada nível de ensino e a rede privada, de acordo com a etapa e o nível de educação que estes ofertam, com sistemas diferentes.

A seleção de atenções indicada aqui guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o Sistema Nacional de Educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino por seus conteúdos. Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve considerar os fios em movimento nesse tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas que interferirão intensamente na sua composição e não incidem apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática abordarei na proposta mais adiante.

Além de tratar competências comuns, a composição federativa brasileira aponta para a consideração das condicionalidades para o exercício das autonomias e da complementaridade em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas que determinam as formas e os critérios da cooperação em cada uma. Não há como cumprir essa tarefa sem saber que o federalismo cooperativo supõe sempre a pactuação como ponto de equilíbrio em suas tensões intrínsecas entre as autonomias e a promoção de equidade.

Ademais, o princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS)³ e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁴ –, a partir das quais se estabelecem o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acredito que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas) já previstas na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas no que se refere ao financiamento (e à União, particularmente) e às ações de assistência técnica e financeira da União e dos Estados, frente às condições de realização do direito à educação em meio à diversidade e à desigualdade presentes entre os diversos Entes Federados.

A Conae (BRASIL, 2010a) constituiu um marco setorial importante de uma nova correlação de forças na formação das políticas públicas em âmbito nacional (ABI-

CALIL, 2011b) construída desde 2003. Ademais, a vitória substantiva, no Supremo Tribunal Federal (STF), em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei n. 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica, é passo seguro para fazer frente aos contornos da cláusula pétrea da autonomia federativa, visto as exigências de normatização nacional vinculante em torno dos objetivos da República, dos princípios da educação nacional, das ações distintivas de ação setorial prioritária e de seus efeitos em cada Ente da Federação. Ainda, o pronunciamento da Corte Constitucional é peça importante para o delineamento das relações jurídico-políticas contemporâneas que fazem parte daquele tecido conceitual sobre o qual se bordará o SNE (BRASIL, 2008).

No momento em que as pesquisas sobre financiamento da educação indicam a franca expansão dos investimentos públicos em todos os níveis, o vigor das transferências constitucionais, legais e voluntárias, e a previsão de duplicar a proporção do Produto Interno Bruto (PIB) no dispêndio público, a disputa de instituições privadas por acesso ao fundo público e a defesa estrita de seus interesses levam à necessária consideração das suas novas estratégias de intervenção. A melhor distribuição da renda nacional e a promoção de grandes contingentes populacionais à chamada classe média potencializam um mercado consumidor de serviços educacionais e a pressão por formas subsidiadas de oferta e/ou pela intermediação e controle das ações de cooperação por transferência voluntária ou adição de recursos complementares.

Como a organização da educação nacional não ocorreu meramente por níveis ou etapas, nem automaticamente pela administração direta de redes públicas ou da vinculação normativa das instituições privadas, alguma ordem é reclamada para não se submeter à simples concorrência de competências à luz da consideração da educação como direito universal e da educação básica como direito público subjetivo.

Se entendida assim, o passo para a construção de um sistema nacional deve considerar além de quem faz o quê: sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão, instância ou ente?

Residirá nesse ponto mais propriamente a proposição deste ensaio. Avançando sobre a “proposta embrionária” que apresentei na Conae 2010, amadurecendo os debates em conferências livres, conferências municipais, intermunicipais e estaduais da Conae 2014, e aproveitando a temporalidade involuntária do adiamento de sua edição nacional, creio ser importante uma nova etapa do debate para suprir a ausência de regulamentação do Art. 23 da Constituição Federal em Lei Complementar. Trata-se, evidentemente, de um estágio inicial que procura ir amarrando em um texto de

proposição legislativa muitos dos aspectos normativos já assimilados como constitutivos do que deve ser nacional, vinculante e estrutural nas relações federativas e na organização do Sistema Nacional de Educação, afirmado na sua existência e especulado na sua consistência.

A quadra já passada desde a constituinte sem a regulamentação consequente, por si, evidencia a dificuldade do tema. A urgência da aglutinação das teses coerentes com as posições sustentadas pelas Conaes, associadas à forma da lei do PNE ainda em tramitação e à organização da educação nacional atualmente existente, levaram-me ao desafio e ao risco de trazer um escopo de regulamentação para a fervura do tempo presente de decisão.

Os conteúdos, mesmo que ainda não ordenados tecnicamente como proposição legislativa, farão parte da exposição para a qual fui convidado na etapa nacional da Conae, adiada para o período de 19 a 23 de novembro de 2014. Vêm sendo objeto da contribuição construtiva e crítica de um grupo informal de dirigentes públicos e especialistas, a partir do desenvolvimento do plano estratégico da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação.

A oportunidade desta edição da “*Roteiro*” constitui uma ocasião inédita de ensaiar a ampliação dessas contribuições críticas, prover o amadurecimento da proposta, arregimentar argumentos e dilatar as possibilidades de seu prosseguimento. O que chamei de proposta embrionária em 2010, vai tomando forma mais próxima do que venha a ser uma das peças normativas mais essenciais ao Sistema Nacional de Educação, mesmo sem esgotá-lo.

Assim, passo a passo, vamos insistir nas tentativas de pôr o guizo no gato, como tão sabiamente reclama a sabedoria popular, compreendendo o nível de risco, a urgência do ato, a complexidade do fenômeno, o campo das disputas políticas e as correlações de forças nele atuantes.

2 A PROPOSTA EM GESTAÇÃO

Um primeiro grupo de artigos fixa as finalidades próprias do documento legal, reitera princípios e fins e define conceitos fundamentais para o seu alcance e operacionalidade.

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

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

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

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

§ 4º. Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso à educação obrigatória, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

Art. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como ente da federação a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município.

Art. A ação cooperativa em matéria educacional destina-se essencialmente à execução de programas e ações fundamentadas nos princípios da educação nacional:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade;

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Em um segundo grupo, procura-se delinear o Sistema Nacional de Educação cuja existência é dada pelo Art. 214 da Constituição Federal na forma da Emenda Constitucional 59/2009. A fórmula reúne proposições em debate desde o período constituinte, atravessando a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional por diversas legislaturas sucessivas, os Congressos Nacionais de Educação (Coneds) da sociedade civil, a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), a Conae e o processo legislativo do PNE (PL n. 8035/2010) em curso.

Art. O Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, distributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§ 3º. Os Sistemas Estaduais de Educação deverão prever formas de integração dos Municípios que não constituírem seus sistemas em lei.

§ 4º. Os Municípios, mediante lei, poderão optar por compor o Sistema Estadual de Educação.

Art. O Sistema Nacional de Educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando:

I – a promoção da qualidade e a garantia das condições de oferta e de trabalho educacional consequentes ao padrão nacional de oportunidades educacionais;

II – coordenação, planejamento, gestão e avaliação democrática da política educacional;

III – participação da sociedade civil, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

IV – definição da base nacional comum para a composição dos currículos, da formação dos profissionais da educação e dos processos de avaliação educacional;

V – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das instituições educacionais;

VI – cooperação entre os entes da federação;

VII – colaboração com as instituições educacionais e outras agências públicas e privadas;

VIII – articulação entre os níveis, etapas e modalidades de ensino;

IX – integração entre a educação escolar e as ações educativas produzidas pelo movimento social;

X – flexibilidade para o reconhecimento da experiência educativa extra-escolar;

XI – valorização dos processos de avaliação institucional.

Parágrafo único: O Sistema Nacional de Educação contará, sem prejuízo de outros órgãos, com a colaboração sistemática do INEP, da CAPES, do FNDE, da EBSEH, do INSAES e de seus sucedâneos.

Art. O Sistema Nacional de Educação tem como órgão coordenador o Ministério da Educação.

Art. O Sistema Nacional de Educação tem como órgão formulador e normativo o Conselho Nacional de Educação de composição tripartite em relação aos entes da federação e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil na forma da lei.

§ 1º. O Sistema Federal de Educação tem como órgão normativo o Conselho Federal de Educação de composição tripartite entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil, na forma da lei.

§ 2º. Os Sistemas Estaduais de Educação têm como órgão normativo o Conselho Estadual de Educação de composição bipartite entre o Estado e os Municípios e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil, na forma da lei.

§ 3º. Os Sistemas Municipais de Educação têm como órgão normativo o Conselho Municipal de Educação de composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, na forma da lei.

§ 4º. A participação nos Conselhos de Educação é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

§ 5º. Ao Conselho Federal, aos Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Educação compete a normatização relativa ao funcionamento, credenciamento e recredenciamento de instituições, à autorização e reconhecimento de cursos, à organização curricular e ao assessoramento ao órgão executivo no âmbito de seu sistema, além de outras atribuições na forma da lei.

Art. Ao Conselho Nacional de Educação, entre outras incumbências na forma da lei, compete privativamente:

I – a definição da base nacional comum para a composição dos currículos, da formação dos profissionais da educação e dos processos de avaliação educacional;

II – a normatização geral vinculante com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

III – a apreciação de recursos sobre normas emanadas do Conselho Federal, de Conselho Estadual ou Municipal, na forma de regulamento;

Parágrafo Único. O Conselho Nacional de Educação coordenará o Fórum dos Conselhos de Educação, instância de consulta regular e de coordenação normativa.

Art. O Sistema Nacional de Educação tem o Fórum Nacional de Educação como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade, constituído na forma de regulamento.

§ 1º. Os Sistemas Estaduais de Educação têm o Fórum Estadual de Educação, constituído na forma do regulamento, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, o Fórum Nacional e os Fóruns Municipais de Educação.

§ 2º. Os Sistemas Municipais de Educação têm o Fórum Municipal de Educação, constituídos na forma do regulamento, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, o Fórum Nacional e o Fórum Estadual de Educação.

§ 3º. As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Fóruns de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais do respectivo ente da federação.

§ 4º. A participação nos Fóruns de Educação é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. A União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação no intervalo de cada decênio, coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

§ 1º. O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no *caput*:

I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II – promoverá a articulação das Conferências Nacionais com as Conferências Estaduais e Municipais que as precederem.

§ 2º. As Conferências Nacionais de Educação realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução do PNE, promover o debate temático de interesse da educação nacional e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

§ 3º. Serão realizadas Conferências Estaduais e Municipais de Educação no período de vigência do Plano Nacional de Educação e respectivos Planos Estaduais e Municipais, em articulação com as Conferências Nacionais de Educação.

§ 4º. As Conferências de que trata o § 3º deste artigo fornecerão insumos para avaliar a execução do Plano Estadual e Municipal respectivo e subsidiar a elaboração do Plano para o decênio subsequente.

§ 5º. A promoção das Conferências Estaduais e Municipais de Educação poderá contar com recursos destinados à assistência técnica da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios constituintes da respectiva Unidade da Federação.

§ 6º. Cabe ao Fórum Nacional de Educação estabelecer o regulamento das Conferências de Educação.

Evidentemente, um Projeto de Lei Complementar que vise normatizar e organizar a ação integrada sob a competência comum dos Entes da Federação disporá sobre o planejamento e suas consequências. Inclusive da natureza também vinculante

do Plano Nacional de Educação em relação aos Planos Estaduais, Distrital e Municipais consequentes, de modo a garantir a consecução dos meios de acesso à educação, guindados na âncora da qualidade, determinados na busca da equidade, subordinados à democratização e sob o imperativo da cooperação. Constitui um terceiro grupo.

Do Planejamento

Art. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Parágrafo Único. As disposições do Plano Nacional de Educação constituem normatização vinculante dos Planos Estaduais e Municipais a ele consequentes.

Um dos maiores desafios nessa formulação é distinguir claramente a função distributiva da função supletiva nas relações federativas, de modo a se compreender com maior nitidez a parcela de esforço que cabe a cada Ente Federativo para cumprir seu dever institucional. Como consequência dessa distinção, a aferição das capacidades autonômicas de cada Ente da Federação para fazer frente ao direito público subjetivo é um requerimento indispensável. Também o são o padrão nacional de oportunidades edu-

cacionais e a base nacional comum, previstos na LDB. Tais referências são indispensáveis para dispor as responsabilidades próprias, organizar as formas de transferências de recursos financeiros entre os Entes da Federação, conceber programas, executar ações, pactuar compromissos, cumprir metas e atribuir efetividade às estratégias determinadas no plano. Consideram-se, também, o aprofundamento das instâncias de decisão interferativas e a composição de organismos que considerem a igual dignidade entre elas, o efeito vinculante da normatização operacional básica e a coordenação política.

Assim, conforma-se um quarto grupo de artigos.

Da Ação Distributiva

Art. A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza através das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário-educação, das disposições do Art. 60 ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais definidas em lei.

Da Ação Supletiva

Art. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios visa assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais a todo estudante brasileiro da educação obrigatória e será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Integradas – PAIS, tendo em vista a competência prioritária de cada ente da federação.

§ 1º. O PAÍS tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação pública, observadas as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual, Distrital ou Municipal correspondente.

§ 2º. O PAÍS assegurará prioridade ao atendimento das necessidades da educação obrigatória no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, contemplando os demais níveis e modalidades de ensino conforme as prioridades constitucionais e legais, nos termos do Plano Nacional de Educação.

§ 3º. Para o cumprimento do disposto neste artigo, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 4º. A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos Municípios, fica condicionada ao cumprimento do Art. 212 da Constituição Federal e dispositivos constitucionais e legais próprios pertinentes de sua competência.

§ 5º. A ação supletiva da União ao Estado é exercida exclusivamente se a manutenção de instituição de ensino superior estadual for efetuada com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 6º. A ação supletiva da União ao Município é exercida exclusivamente até que sejam atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência prioritária e cuja oferta educacional em outra etapa ou nível de ensino seja mantida com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. Fica instituída, no âmbito da União, sob a coordenação do Ministério da Educação, a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, constituída por:

I – 5 (cinco) representantes do Ministério da Educação;

II – 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares;

III – 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares;

§ 1º. As deliberações da Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º. As deliberações relativas à especificação dos critérios de distribuição dos recursos da ação supletiva serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º. A execução das ações supletivas objeto da cooperação federativa será regulada por Normas Operacionais Básicas de efeito vinculante.

§ 4º. A participação na Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. À Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa compete:

I – deliberar sobre as ações supletivas de cooperação entre os três entes federados no campo da educação obrigatória;

II – estabelecer a divisão de responsabilidades entre os entes federados para criar, regular, manter e expandir as ações da educação básica pública como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;

III – operacionalizar as ações integradas fundamentadas no Plano Nacional de Educação;

IV – regular programas, projetos e ações educacionais de caráter supletivo constitutivos do PAIS;

V – ponderar a transferência de recursos da União disponíveis visando assegurar o padrão mínimo de oportunidades educacionais e a promoção da equidade e da qualidade em âmbito nacional;

VI – fixar o valor do custo anual por aluno para a educação de qualidade;

VII – definir as Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo e de assistência técnica no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VIII – promover a Mesa Nacional Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, de composição paritária entre gestores governamentais e representação sindical nacional dos trabalhadores em educação pública básica;

IX – estabelecer as regras de transição dos programas e as ações em execução por meio de termos de compromisso, acordos e convênios entre entes da federação que venham a se categorizar como constituinte da ação supletiva, à época de sua instalação, zelando pelo integral cumprimento de suas finalidades.

Art. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão acesso aos recursos financeiros de caráter suplementar da União mediante:

I – a comprovação da aplicação integral dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – a vigência dos respectivos Planos Estaduais, Distritais e Municipais consentâneos com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação;

III – a destinação mínima de 75% da apropriação de royalties de petróleo/gás para a manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV – a destinação mínima de 25% da apropriação de compensações financeiras por desoneração fiscal incidente sobre receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino transferidas pela União;

V – a exclusão da parcela de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino na composição de incentivos fiscais incidentes sobre sua receita própria;

VI – a observância das Diretrizes Nacionais de Carreira dos Profissionais da Educação definidas em lei federal;

VII – a observância das Diretrizes Nacionais para a Gestão Democrática do Ensino definidas em lei federal;

VIII – o cumprimento integral do Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais da Educação;

IX – a aplicação das Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo.

§ 1º. O processo para habilitação do acesso aos recursos suplementares e para a execução das ações do PAÍS será regulamentado pela Comissão Tripartite de Pactuação Federativa.

§ 2º. Somente terão acesso aos recursos da ação supletiva da União os Estados que tiverem instituída a Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa, de competência correlata à Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, de composição paritária entre a representação do gestor da educação estadual e a representação dos gestores de educação dos municípios no âmbito da Unidade Federativa.

Art. Os Estados regularão em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os Municípios visando à efetivação do seu apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e à composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação.

Parágrafo Único. A assistência financeira dos Estados aos municípios fica condicionada ao cumprimento do Artigo 212 da Constituição Federal, dispositivos da respectiva Constituição Estadual e das Leis Orgânicas Municipais atinentes à vinculação de recursos obrigatórios para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

É inescapável a centralidade da temática do financiamento e a articulação dos esforços do Poder Público que se expressam, ao fim e ao cabo, por seus orçamentos anuais, à disposição dos recursos financeiros que darão vazão à resposta organizada às demandas pelo direito à educação de cidadãos e cidadãs de igual dignidade. Também é assim que se devolve à cidadania a parcela do produto da exploração do trabalho e da atividade produtiva apropriada pelo Estado na forma de tributos. Considera-se a feliz tradição brasileira de vinculação mínima obrigatória e a composição adicional de recursos públicos recolhidos e distribuídos para além dos impostos e do salário-educação. Pelo lado das despesas, avança-se um pouco sobre o que é e o que não é despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como se abre espaço fiscal para a expansão da oferta planejada em metas e para o incremento dos investimentos educacionais necessário para cumpri-las em relação ao conjunto das despesas públicas.

É o conteúdo de um quinto grupo de dispositivos.

Art. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

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

§ 2º. Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º. Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estabelecidos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º. O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação até o último dia útil de cada mês do ano corrente.

§ 6º. O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do Art. 165 da Constituição Federal.

Art. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão nacional de oportunidades educacionais para a educação obrigatória, baseada no cálculo do custo anual por aluno capaz de assegurar educação de qualidade.

§ 1º. O custo anual por aluno de que trata este artigo será calculado ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

§ 2º. A fórmula de cálculo do custo anual por aluno será de domínio público, resultante da consideração dos investimentos necessários para a qualificação e remuneração dos profissionais da educação, em aquisição, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisições de material didático escolar, transporte escolar, alimentação escolar e outros insumos indispensáveis ao processo de ensino- aprendizagem definidos em regulamento.

§ 3º. A fixação do custo anual por aluno para a educação de qualidade é ato de competência da “Comissão Tripartite Permanente de Cooperação Federativa.”

§ 4º. O custo anual por aluno proverá da aplicação de todos os recursos de impostos, do salário-educação, das contribuições sociais, dos royalties de petróleo e gás natural, do fundo social do pré-sal e outros recursos orçamentários necessários à sua efetivação.

§ 5º. Para efeito da composição da fórmula de cálculo do custo anual por aluno também serão considerados os valores de cada Fundo Estadual na forma do Artigo 60 ADCT e sua regulamentação em lei.

Art. A ação supletiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão nacional de qualidade da educação.

§ 1º. A ação a que se refere este artigo obedecerá à fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º. A repartição dos recursos destinados à ação supletiva da União será pactuada na Comissão Tripartite Permanente de Cooperação Federativa e a dos Estados será pactuada na Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa da respectiva Unidade da Federação.

§ 3º. A capacidade de atendimento de cada ente da federação será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno relativo ao padrão nacional de oportunidades educacionais.

§ 4º. A ação supletiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade em número inferior à sua capacidade de atendimento.

§ 5º. A ação supletiva da União será exercida de modo a corrigir progressivamente a disparidade dos meios de acesso à educação de qualidade remanescente à distribuição dos recursos das cotas estaduais e municipais do salário-educação, dos royalties sobre a exploração de recursos naturais distribuídos a Estados e Municípios, dos fundos derivados do Artigo 60 ADCT e da aplicação dos recursos próprios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente da federação.

Art. São recursos públicos destinados à cooperação federativa nos termos desta lei os originários de:

I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...]

III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV – receita de incentivos fiscais;

V – recursos dos royalties e participação especial sobre exploração de recursos naturais definidos em lei;

VI – recursos do Fundo Social do Pré-Sal definidos em lei;

VII – recursos de outras fontes destinados à compensação financeira de desonerações de impostos e auxílio financeiro aos Estados e Municípios;

VIII – outros recursos previstos em lei.

§ 1º. As receitas dos incisos III, IV, V, VI, VII e VIII constituem fontes específicas da ação supletiva da União.

§ 2º. Para efeito da composição da ação supletiva serão utilizadas, no máximo, trinta por cento (30%) das receitas do inciso III, deduzidas as cotas estaduais e municipais do salário-educação.

Art. Excluem-se dos limites dispostos no artigo 18 da LC 101/2000 as despesas derivadas da expansão da oferta educacional pública relativa ao cumprimento das metas do PNE, consignada nos Planos Estaduais de Educação e Planos Municipais de Educação cobertas com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação e com o incremento educacional, considerados nos artigos 23, 212, 213 e 214 da CF, assim como do Artigo 60 ADCT.

Art. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VII – aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários de regimes próprios de previdência social;

VIII – prestação de serviços hospitalares contratualizados nos hospitais da educação pública superior.

Art. A ação supletiva da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios fica vinculada ao cumprimento dos Planos de Ações Integradas.

No conjunto das atribuições constitucionais da União e dos Estados, destaca-se nitidamente a assistência técnica, igualmente relevante no combate às desigualdades e de efeito mais perene, em que pesem a diversidade das ações e dos programas e a possibilidade de execução direta pelo Ente da Federação que os promover.

Da Assistência Técnica

Art. A ação de assistência técnica da União será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 3 (três) dimensões:

I – planejamento e gestão educacional;

II – formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;

III – práticas pedagógicas e avaliação.

§ 1º. A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar assistência técnica sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

§ 2º. A transferência direta prevista no *caput* será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso de acordo com regulamento.

§ 3º. A União, por meio do Ministério da Educação e órgãos vinculados, poderá, também, prover programas e ações de sua execução direta.

§ 4º. A execução dos programas e ações de assistência técnica da União atenderão a Normas Operacionais Básicas.

Art. A ação supletiva, distributiva e de assistência técnica e financeira na cooperação federativa ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. Os valores transferidos pela União para a execução das ações do PAIS e da assistência técnica não poderão ser considerados pelos beneficiários para fins de cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal.

Por mais precárias que possam parecer a essa altura, essas disposições legais – em síntese primária – são produto de um enorme esforço de colocar corpo em desejos, percepções, pautas reivindicativas, teorizações e disputas políticas que caminham há quase um século. Há fervura suficiente para condensá-las. Há a certeza de que a condensação as livra de determinadas impurezas. Há uma aposta de que o que virá será melhor do que o já feito.

Não prescindirá das contradições. E não será o fim.

Notas explicativas:

¹ Para compreender melhor a proposição, consultar Saviani (2010).

² Vale observar a meta 19 do PL n. 8.035, de 2010, e suas estratégias.

³ Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis n. 8.080, de 1990, e n. 8.142, de 1990, Lei Orgânicas da Saúde.

⁴ Fundamentado na Lei n. 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e regulamentado pela Resolução n. 130, de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011a.

_____. O novo PNE e o pacto federativo. **Cadernos de Educação**, Brasília, DF, n. 24, p. 45-62, jan./jun. 2011b.

_____. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, p. 803-828, jul./set. 2013.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010.

ARAÚJO, G. C. de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final**: Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2005.

BRASIL. Projeto de Lei n. 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 20 dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167, de 29 de outubro de 2008. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, Brasília, DF, 29 out. 2008b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso-Detalhe.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: jun. 2012.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Ed. UFG, 2011.

GRACINDO, R. V. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010.

MARTINS, P. de S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

REVISTA RETRATOS DA ESCOLA. 2010. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/publicações/revistas/7203-revista-retratos-da-escola-n-07-educacao-basica-obrigatoria>>. Acesso em: jun. 2012.

SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2010.

SAVIANI, D. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2012.

SPELLER, P. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, A. C. Caruso; RAMOS, M. N. (Coord.). **Da Conae ao PNE 2011-2020: contribuições do Conselho Nacional de Educação**. São Paulo: Moderna, 2010.

Recebido em 20 de abril de 2014

Aceito em 05 de maio de 2014