



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2710 - Pôster - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

OS DEBATES E EMBATES NA ELABORAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Rosenerly Pimentel do Nascimento - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

Gilda Cardoso de Araujo - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

Lilian Marques Freguete - 10^o CRE - Coordenadoria Regional de Educação do Rio de Janeiro

Rodrigo Ferreira Rodrigues - Instituto Federal do Espírito Santo

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPQ

RESUMO

Este estudo tem por objetivo apresentar análises iniciais da pesquisa em andamento, financiada pelo CNPQ (Edital Universal/2016). O trabalho analisa os debates e o contexto de disputas no processo de regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do regime de colaboração (RC), previstos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e reiterados nas determinações da Emenda Constitucional 59/2009 e da meta 20.9 do Plano Nacional de Educação (PNE). Delimitamos neste artigo uma análise documental a partir da complexa e polêmica conformação das relações de colaboração na forma de Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADEs) e os movimentos mais recentes em torno da pactuação federativa, via Movimento Colabora Educação. Enfatizamos nesta discussão a forma como essas propostas associam a cooperação federativa tomadas na dimensão do território, e a sua relação com o conceito RC. Por fim, apresentaremos considerações parciais de como este processo tem reforçado uma lógica hegemônica por parte do setor privado na definição e instituição do RC e do SNE, que em nada contribui para diminuição de desigualdades na oferta educacional.

Palavras-Chave: Federalismo. Sistema Nacional de Educação. Regime de Colaboração.

OS DEBATES E EMBATES NA ELABORAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DO REGIME DE COLABORAÇÃO

RESUMO

Este estudo tem por objetivo apresentar análises iniciais da pesquisa em andamento, financiada pelo CNPQ (Edital Universal/2016). O trabalho analisa os debates e o contexto de disputas no processo de regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do regime de colaboração (RC), previstos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e reiterados nas determinações da Emenda Constitucional 59/2009 e da meta 20.9 do Plano Nacional de Educação (PNE). Delimitamos neste artigo uma análise documental a partir da complexa e polêmica conformação das relações de colaboração na forma de Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADEs) e os movimentos mais recentes em torno da pactuação federativa, via Movimento Colabora Educação. Enfatizamos nesta discussão a forma como essas propostas associam a cooperação federativa tomadas na dimensão do território, e a sua relação com o conceito RC. Por fim, apresentaremos considerações parciais de como este processo tem reforçado uma lógica hegemônica por parte do setor privado na definição e instituição do RC e do SNE, que em nada contribui para

diminuição de desigualdades na oferta educacional.

Palavras-Chave: Federalismo. Sistema Nacional de Educação. Regime de Colaboração.

1- INTRODUÇÃO

A elaboração e implementação do SNE, ensejando a equalização na oferta de uma educação unitária e de qualidade, é uma demanda que perpassa décadas no Brasil. Sinalizada como necessária desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, a pauta atravessou diversas reformas educacionais ocorridas desde então, permanecendo sem uma regulamentação que venha conjugar as ações dos entes federados equanimente.

A relação entre SNE, colaboração e cooperação federativa vem sendo debatida com diferentes proposições e em diferentes instâncias: no Conselho Nacional de Educação, no Fórum Nacional de Educação nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE 2010 e CONAE 2014), na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, com a divulgação do documento “Pátria educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional” no ano de 2015. E, mais recentemente, no Fórum Nacional Popular de Educação e na Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018), na Câmara dos Deputados, nos setores empresariais, na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

As diferentes proposições têm relação com a ênfase e com o desenho jurídico e político que se deseja conferir às relações intergovernamentais para a oferta dos serviços públicos de educação.

No presente estudo enfatizamos a complexa conformação das relações de colaboração intergovernamental na forma de Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADEs), para a regulamentação do SNE e do RC.

A exposição da conjuntura em disputa para a regulamentação do SNE e do RC, revelam os desafios que se apresentam para o equilíbrio federativo na cooperação entre os entes, e para a garantia de uma coesão nacional que possa instituir um SNE que reduza as disparidades regionais, assegurando uma maior equidade federativa.

2 - SNE E RC: UM DEBATE NECESSÁRIO

A Constituição Federal de 1988 no parágrafo único do Art. 23, também em seu Art. 211, prevê a regulamentação do RC e a articulação do SNE, por meio de Lei complementar. Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação PNE/2014 reforçou esta deliberação estipulando um prazo de dois anos a partir da sua vigência. Fato que não foi consolidado, diante da conjuntura política instaurada e dos desdobramentos do golpe político e midiático a partir de 2016. O PNE, não tem logrado êxito em suas metas e estratégias, ao passo que após quase 4 anos desde sua aprovação, ainda apresenta lacunas para a efetividade do direito à educação, diante da falta de condições para sua efetividade. O governo central vem interditando o debate federativo a partir de impeditivos legais, a exemplo da EC 95/16 que revelou uma inflexão sobre os investimentos nas políticas sociais, inviabilizando e limitando o investimento na educação. Tal ato ficou endossado pelo Veto do Art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que incidiu sobre a prioridade em 2018 do cumprimento das metas do PNE, exacerbando ainda mais o cenário de restrição fiscal e o descumprimento do PNE.

Com o esvaziamento do PNE, elemento fundante de uma política de Estado, a possibilidade de regulamentação de um SNE em RC torna-se cada vez mais distante e vulnerável às propostas orientadas pela ideia de se “consertar” o sistema educacional brasileiro. Sob o argumento da corresponsabilidade pela educação, conforma-se uma coalizão de interesses de agentes públicos e privados, de instituições nacionais e internacionais, e ainda de organizações não governamentais, convergindo para uma agenda de iniciativas a que Freitas (2016) denomina “reforma empresarial da Educação”. Esta reforma se respalda na narrativa da má qualidade do ensino público no país, e evidencia uma disputa pelo controle da educação pública, reforçada por uma lógica de mercado embasada na responsabilização, na meritocracia e nos processos de privatização.

Neste cenário de disputas, o SNE e o RC tornam-se elementos estratégicos para a consolidação dessas reformas. Para isto é importante que se crie um RC do tipo “novo”. Esta nova tipologia, segundo SAVIANI (2009, p. 18), já estava definida desde 2007 com o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, o Plano de Ações Articuladas - PAR e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB. Esse formato colaborativo foi ampliado com a regulamentação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) em 2012.

Segundo o Art. 2º da Resolução Nº 01/2012:

Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

- 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, [...] (BRASIL, 2012).

Essa lógica ignora os fundamentos constitucionais, que respaldam o federalismo cooperativo e os aspectos normativos, jurídicos e políticos para a regulamentação do Art. 23 da CF. Muito embora os ADEs se apresentem como sinônimos do RC, revelam-se como instrumentos de coordenação federativa por indução e se distanciam do princípio cooperativo na relação com os entes federados. Trazem ainda uma concepção baseada no território que, segundo Araujo (2012),

remete aos "Arranjos Produtivos Locais", de matriz empresarial e com forte participação do Movimento Todos pela Educação -TPE.

Cabe aqui ressaltar que as bases da territorialidade, do associativismo, e do protagonismo do empresariado vêm alargando suas perspectivas, haja vista o recém-criado Movimento Colabora Educação (MC) no ano de 2016 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contando com a com a participação do TPE, do Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Instituto Positivo, Fundação Lemann e Instituto Ayrton Senna. Estes agentes têm ampla visibilidade no Congresso Nacional, com participação nos debates que fomentam a discussão do RC, na conformação de um novo modelo de colaboração, apoiados pela ideia dos "pactos".

O MC reforça o seu caráter indutor pautado pela governança estruturada em que cooperação e competição assumem perspectivas complementares, estimulando uma "competição administrada" (ABRUCIO, 2006) com uma forte indução financeira e premiação das experiências exitosas, caracterizando uma cultura de gestão baseada no empreendedorismo. Utilizam-se das avaliações em larga escala para a regulação e controle dos resultados no gerenciamento das práticas pedagógicas, qualificando os processos educativos a partir da produtividade e eficiência, acirrando a fragmentação da educação nacional.

As propostas pautadas no legislativo desde 2011 com a tramitação dos PLP 15/11 do Deputado Felipe Bornier (PHS/RJ); PL5.519/2013 do Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE); PLP 413/14 do Deputado Ságuas Moraes (PT/MT); com substitutivo o PLP 448/17 do Deputado Giuseppe Vecci do (PSDB/GO), do mesmo modo, operam pela ação dos diferentes agentes e interesses que compõe a disputa pela definição do SNE. A proposta mais recente do substitutivo apresenta muitos equívocos e aspectos que comprometem o caráter sistemático da educação. O documento apresenta vários recortes de propostas que foram elaboradas por diferentes instâncias com distintas concepções o que torna difusa a sua definição. Como exemplo citamos o Art. 2º e 7º do PLP 448/17 que apresenta uma simplificação do conceito do SNE, que o define pela articulação entre os sistemas de ensino, não há clareza das suas finalidades, das relações internas e externas, articuladas a um todo uno e diverso. Reduz o termo ao caráter administrativo referente à sua estrutura e funcionamento.

A definição do planejamento educacional baseia-se no associativismo territorial definido o "SNE em RC". O texto reforça em seu Art. 19 a perspectiva da territorialidade como estratégia para atender as especificidades regionais. No que tange à gestão, o PLP 448/17 incorpora princípios da gestão empresarial, quando admite a organização de iniciativas regionais ou territoriais, expressa por instrumento jurídico de cooperação federativa, numa perspectiva de colaboração horizontal e sem nenhuma restrição de transferência de recursos públicos para o setor privado.

Esse campo em disputa toma o mercado como modelo para consolidação das políticas educacionais, que assume o lugar de serviços e se distanciam do princípio cooperativo, ampliando as desigualdades e a competição entre os entes, intensificando modelos e concepções que convergem para uma colaboração horizontal, e corroboram para vilipendiar o SNE e do RC, conforme previsto na CF/1988.

3 - CONSIDERAÇÕES

As análises iniciais da pesquisa a respeito dos debates e disputas em torno do processo de regulamentação do SNE e do RC, refletem atenção para o projeto em curso e a inversão posta pelos "Reformadores da Educação" com a confluência de uma agenda hegemônica, com ampla coalizão de interesses de diversos setores empresariais na orientação de políticas educacionais que ameaçam a educação como direito social.

Essa perspectiva, de normatização do SNE e do RC não contribui para constituição democrática de uma educação pública de qualidade. Incurremos no risco de consolidar um SNE e um RC regulado por interesses de mercado, reduzido a um sistema mecânico, sem uma cooperação efetiva, induzido por condicionalidades institucionalizadas por meio da adesão de pactos e arranjos territoriais pautados pela regulação e controle dos recursos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Responsabilização pela Responsabilização Administrada**. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau. (Org.). Responsabilização na Administração pública. 1ed.São Paulo: Edições Fundap, 2006, v. 1, p. 217-262.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação**. ANPED/ GT 5 (estado e políticas educacionais) Pernambuco, 21 a 24 de outubro de 2012.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012** Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). DF: MEC/CNE, 2012.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 448**, de 23 de novembro de 2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacaooidProposicao>> Acesso em: 30/04/17.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Três teses sobre as reformas empresariais da educação**: perdendo a ingenuidade. Cad. Cedes, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Autores Associados. Campinas, 2009.