

O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Financiamento da Educação: perspectiva e desafios

Maria Helena Augusto

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/MG – Brasil

Resumo

O Brasil é uma república federativa, formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses entes federados possuem autonomia e competências próprias, devendo atuar de forma cooperativa e em regime de colaboração, segundo a Constituição Federal de 1988. O Sistema Nacional de Educação (SNE) está definido na Constituição Federal, mas não está ainda institucionalizado, ou seja, criado em uma lei própria, portanto não existe de direito. Estudos citados neste texto explicitam o SNE como um foro encarregado de reger a atuação dos sistemas de educação dos entes federados. Neste artigo, pretende-se analisar de que forma o SNE poderia contribuir para a melhoria do financiamento da educação básica e para a redução das desigualdades educacionais no País.

Palavras-chave: **Sistema Nacional de Educação. Financiamento da Educação Básica. Regimes de colaboração.**

The National Education System (SNE) and the Funding of Education: perspective and challenges

Abstract

Brazil is a federative republic, formed by the Union, States and Municipalities. These federated entities have their own autonomy and competences, and must act cooperatively and in collaboration, according to the Federal Constitution of 1988. The National Education System (SNE) is defined in the Federal Constitution, but it is not yet institutionalized, that is, created in its own law, therefore it does not exist as a matter of law. Studies cited in this text explain the SNE as a forum in charge of governing the actions of the education systems of federated entities. This article aims to analyze how the SNE could contribute to improving the financing of basic education and reducing educational inequalities in the country.

Keywords: **National Education System. Funding of Basic Education. Collaboration schemes.**

El Sistema Nacional de Educación (SNE) y la Financiación de la Educación: perspectiva y desafíos

Resumen

Brasil es una república federativa formada por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Estas entidades federativas poseen autonomía y competencias propias, debiendo actuar de forma cooperativa y en régimen de colaboración según la Constitución Federal de 1988. El Sistema Nacional de Educación (SNE) está definido en la Constitución Federal pero aún no está institucionalizado, es decir, no ha sido creado por una ley propia, por lo tanto, no existe de derecho. Estudios citados en este texto explicitan el SNE como un foro encargado de regir la actuación de los sistemas de educación de las entidades federativas. En este artículo se pretende analizar de qué forma el SNE podría contribuir a la mejora de la financiación de la educación básica y a la reducción de las desigualdades educativas en el país.

Palabras clave: **Sistema Nacional de Educación. Financiación de la Educación Básica. Regímenes de colaboración.**

Introdução

De que forma pode ser instituído um Sistema Nacional de Educação (SNE), qual sua abrangência e constituição? É com esse propósito que Saviani (2010) escreve sobre sistema, compreendendo-o como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante. Segue-se, segundo o autor, que um sistema nacional de educação é a unidade dos vários organismos e serviços educacionais intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente, que opera eficazmente no processo educativo da população a que se destina. Sistema pressupõe, portanto, a ideia de articulação, cooperação e compartilhamento (Saviani, 2010; 2011). Em um sistema nacional de educação, o governo central tem um poder de direção que vai muito além das normas gerais, a fim de garantir uma coesão nacional, um padrão comum, um programa curricular para todos... sem com isso retirar a devida autonomia federativa dos demais entes federativos (Cury, 2008; 2010).

O SNE está previsto na Constituição Federal, no artigo 214, que define o seu estabelecimento, por lei, no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005/2014, e que terá o objetivo de articular os demais sistemas de ensino. Já o artigo 211 da Constituição Federal, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, além de definir as competências em relação às etapas da educação básica, por ente federado. Prevê o artigo 211, em seu parágrafo primeiro, a redistribuição e a suplementação de recursos da União, como forma de garantir a equalização de oportunidades educacionais. Assim, segundo Dourado (2018), o PNE propõe o SNE, que deve ser responsável pela articulação entre os vários sistemas de ensino existentes, e atuar em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

O SNE está, portanto, previsto no Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014, conforme se segue:

Art. 13: O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014).

Quais seriam as inter-relações entre um sistema nacional de educação e o financiamento da educação básica no Brasil? A questão do financiamento da educação, mesmo estando prevista na Constituição Federal, artigos 212 e 212A, e na meta 20 do PNE, não se revela simples. Apresenta aspectos a serem identificados em pesquisas e estudos acadêmicos, analisados e debatidos. É o que vão mostrar diversos autores que vêm escrevendo sobre o tema, destacando-se Pinto (2000), quando discute sobre os recursos do poder público para a educação básica. Afirma o autor que, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, deve-se, primeiro, fixar o padrão de qualidade que se deseja assegurar àqueles que frequentam a escola pública e, depois, com base na demanda, chega-se ao montante de recursos necessários, que deverão constar nos respectivos orçamentos. Trata-se de uma forma diferente de ver a questão do financiamento da educação. Começar pelo que é necessário em recursos financeiros para oferecer um padrão de qualidade, e não exclusivamente pelo que se dispõe nos orçamentos dos governos. Da

mesma forma, Davies (2006), ao tratar das fragilidades dos fundos para a educação básica, dentre eles, o FUNDEB, vai mostrar que não se baseiam nas necessidades de uma educação pública de qualidade, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelos governos, como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação prevista na Constituição Federal para a educação. Considera o autor que a principal fragilidade do FUNDEB, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo. Assim, ao longo do texto, pretende-se, a partir da análise de argumentos de pesquisadores sobre o financiamento da educação básica, apresentar e discutir aspectos importantes do tema, bem como os desafios referentes à adequada distribuição.

Este artigo foi escrito sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na legislação nacional, e pretende discutir de que forma permitiria a melhoria do financiamento da educação básica. Analisa as proposições em tramitação no Congresso, para a proposição do SNE, que, como se vê, mesmo previsto na Constituição Federal, não está ainda criado em lei.

Em termos metodológicos, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fonte de análise, artigos sobre o SNE e o financiamento da educação básica. O artigo é orientado, portanto, pela análise documental, que, conforme Poupart (2012), contribui com a pesquisa social e aborda temas como a definição e a delimitação da pesquisa qualitativa, assim como inúmeras questões epistemológicas, teóricas e éticas, no intuito de compartilhar reflexões voltadas, não somente a ilustrar e aprofundar os enfoques teóricos e práticos da pesquisa qualitativa, como também apresentar ou estabelecer um determinado número de abordagens, técnicas de coleta de dados ou quadros de análise que aí estão associados. Foram, portanto, consultados documentos, legislações e artigos que descrevem e analisam o SNE, bem como seus efeitos sobre o financiamento da educação pública.

Constata-se atraso no cumprimento de algumas metas do PNE, em termos percentuais, em especial com relação ao financiamento da educação e à valorização do magistério, o que levou à reflexão sobre o Sistema Nacional de Educação – SNE: sua institucionalização poderia contribuir para tornar mais efetivo o financiamento da educação básica em estados e municípios do território nacional, e permitir condições mais dignas de trabalho aos professores das redes públicas? O propósito do artigo é, desta forma, apresentar e discutir os fatores e entraves atuais à sua institucionalização, bem como os seus efeitos, sobre o financiamento da educação pública e valorização dos trabalhadores docentes na educação básica, segundo parâmetros de cooperação, articulação entre os entes federados, com ampla participação dos atores sociais envolvidos na educação.

O artigo está organizado da seguinte forma: em sua introdução considera os aspectos legais sobre a criação do SNE, constata seu atraso, apresenta algumas informações sobre financiamento da educação pública. Informa ainda os termos metodológicos do artigo. Na primeira parte do texto expõe sobre o quadro da situação política do país e as principais propostas educacionais do governo federal, de 2016 a 2022. Na segunda seção, dispõe sobre o quadro da tramitação da proposição sobre o SNE no Congresso Nacional, qual o seu propósito de existência, e a analisa em relação à possibilidade de contribuição para a melhoria do financiamento da educação básica, bem como redução do desprestígio da profissão docente. Examina as previsões sobre o financiamento da educação básica, constantes da proposta em tramitação, cotejando-as ao que está definido na Lei nº 14.113/2020, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (FUNDEB). O artigo encerra tecendo argumentos sobre o papel dos movimentos sociais e entidades educacionais, na instituição de um SNE democrático, que contemple a educação pública de qualidade social no país. Propõe questões à institucionalização do SNE, quais os entraves de natureza política que a dificultam, e levanta reflexões sobre sua consecução, no atual contexto político.

O desmonte da educação pública no Brasil

No ano de 2016, após a destituição de Dilma Rousseff, motivada por ações contrárias ao seu governo, promovidas por movimentos da direita, que culminaram com o seu impeachment, assume o governo Michel Temer, o vice-presidente. Vivencia-se a partir dessa época na área educacional, um quadro sombrio e que faz regredir de forma significativa o direito à educação pública emancipatória, democrática, laica, gratuita, e de qualidade social. A começar com a redução de investimentos provocada pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que institui um novo regime fiscal e que limita os investimentos aos do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em variada abrangência. Segundo Amaral (2016, p. 6) “foi emblemática nessa nova fase a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição de número 241 na Câmara dos Deputados e 55 no Senado Federal, que se tornou a EC 95, de 15 de dezembro de 2016”. Essa mudança constitucional instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país e que prevalecerá, inicialmente, por 20 anos, e congela as despesas primárias, sendo as áreas de educação e saúde as grandes prejudicadas. Amaral (2016, p. 19), considera que a Meta 20 do PNE foi “liquidada”, o que impossibilita o cumprimento das demais metas.

Ainda na gestão Temer, sendo Ministro da Educação Mendonça Filho, pode-se falar do desmonte do Fórum Nacional de Educação (FNE), (instituído pela Lei do PNE, n. 13.005/2014), desfigurado em sua constituição, fato que levou à criação de um Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), pelo empenho e luta de diversas entidades, organizações sindicais, e movimentos sociais (Carta..., 2022). Dessa forma, antes de mencionar o que foi feito, quais as medidas prejudiciais à educação pública, deve ser lembrado o que não foi feito, ou seja, o não cumprimento dos prazos previstos para a efetivação das ações constantes das metas do PNE, em especial a meta 20, com referência ao financiamento da educação. As medidas do governo Michel Temer, em ação deste período, desconfiguraram a educação pública, em especial, a reforma do ensino médio, pela Medida Provisória n. 746/2016, até aprovação da Lei 13.415/2017, acarretando um forte impacto negativo na vida dos jovens desse país, principalmente dos mais pobres.

A partir de 2019, assume o governo Jair Bolsonaro, após a prisão de Lula, em 2018, (Lula, ex-presidente em períodos anteriores, era forte candidato à presidência no período 2019 a 2022). A prisão veio a ocorrer, como consequência das operações do Lava-Jato, que teve o claro propósito de retirá-lo da disputa à presidência do país (Carta..., 2022). Na gestão Bolsonaro, os retrocessos na área educacional ganham maior visibilidade, no mundo acadêmico e na mídia, tanto em nível nacional e internacional, e se tornam a cada dia mais contundentes e prejudiciais às conquistas de uma educação pública de qualidade social e emancipatória. Comprovação dos desacertos da gestão nacional em educação consistem em adoção de medidas autoritárias, privatistas, de militarização da educação e o combate por parte do governo Bolsonaro de uma suposta “doutrinação política de esquerda”, conforme

apontam Soledade Nacif e Silva Filho (2019), analisando o obscurantismo e o estado mínimo, próprios do período.

O Ministério da Educação (MEC) teve à frente ministros que, cumprindo ordens do seu presidente, cada um a seu modo, revelaram se alinharem à lógica conservadora, obscurantista e privatista do governo Bolsonaro, quanto às decisões tomadas em seu exercício, enquanto ministros da educação. O MEC comprovou assim, total inoperância nas questões educacionais que realmente importam à sociedade brasileira, como acesso e permanência a uma educação pública, laica e de qualidade social, necessária ao desenvolvimento das pessoas, que dela participam. Ao contrário, divulgou e empregou um conjunto de medidas privatistas da educação, de militarização de escolas públicas, o projeto de lei de *homeschooling*, que ganhou destaque, ficando notória a intencionalidade de favorecer grupos empresariais e religiosos, ligados à educação. A dimensão autoritária da gestão Bolsonaro pode ser notada ainda, quanto à escolha e nomeação dos reitores de universidade federais, sem conhecimento da comunidade acadêmica, ferindo a autonomia de tais instituições, e censura às questões do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), caracterizando um controle ideológico. Graves também são as tentativas de desvinculação de recursos financeiros da educação, previstas na Constituição Federal, e as restrições orçamentárias, manifestas no corte de verbas para projetos educacionais e bolsas de pesquisa.

No contexto das atuais mudanças na área educacional a noção de regulação é entendida como um processo que compreende, não apenas a definição das medidas de intervenção, como também as ações dos atores sociais que as vivenciam, no caso os profissionais da educação e todos os demais movimentos sociais, entidades de classe, pais e alunos. Barroso (2005) afirma sobre o processo de regulação social:

[...] compreende, não só a produção de normas e regras, que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento em função da diversidade de ações dos atores sociais, em função dessas mesmas normas e regras [...] Se as políticas públicas são pensadas como ações públicas, em que as medidas são mais horizontais e não lineares e verticais, necessidades e estratégias dos envolvidos como atores sociais no processo de regulação são incorporadas ao processo de tomada de decisão.

Esta incorporação de decisões dos atores sociais na efetivação das políticas públicas não ocorreu no Brasil no período em questão. Os estudos de Barroso (2005; 2006), sobre regulação dos sistemas educacionais, se aplicam ao que se vivenciou no país, de 2016 aos últimos dias do ano de 2022, da seguinte forma: o governo central exerce as ações de coordenação, controle e influência, e se considera a autoridade legítima, propõe intervenções para introduzir constrangimentos à educação no país. Ocorre, portanto, maior concentração de decisões do governo central, que ignoram interesses e necessidades básicas dos envolvidos no processo educacional. O que foi vivenciado e ainda tem repercussões na educação pública no país no contexto atual é uma grande insatisfação quanto à tomada de decisões pelos governos, tanto em nível federal, como em municípios e muitos estados, de forma unilateral, muitas vezes às escondidas, contrariando a população que está sujeita às medidas justificadas pelas equipes econômicas, como de ajuste fiscal e economia de despesas de custeio. Medidas de tal natureza têm um propósito, nem sempre divulgado e conhecido, de economia de despesas, de reduzir, racionalizar e enxugar gastos sociais. Os menos favorecidos sociais, os mais pobres arcam com o ônus de uma educação pública, tanto em nível básico, como superior, que não os atende em suas necessidades de emancipação

social, preparação para a vida, para o trabalho. Acrescenta-se ao quadro atual a elevada insatisfação profissional dos professores das redes públicas, que não se veem reconhecidos, a despeito de muitas lutas e movimentos sociais.

Como vimos, as ações governamentais em vigor, tanto em âmbito federal como em diversos estados da federação, convergem mais para a privatização, a militarização, a militância religiosa, o conservadorismo e obscurantismo, em relação à educação pública, e o que se registra, é a acentuação das desigualdades sociais, associadas à pobreza e sofrimento da população.

O SNE poderia trazer efeitos positivos ao financiamento da educação básica e contribuir para a redução das desigualdades?

Os estudos realizados em função do artigo indicam que tramitaram no Congresso Nacional dois Projetos de Lei Complementar (PLP). Um deles, na Câmara Federal, o PLP n. 25/2019, sendo proponente a Deputada professora Dorinha Seabra Rezende, e relator o Deputado Idilvan Alencar. O outro, o PLP n. 235/2019, proposto pelo Senador Flávio Arns, com relatoria do Senador Dário Berger, no Senado.

Em ambos o SNE está compreendido como uma instância de articulação colaborativa dos sistemas de ensino dos entes federados, no sentido de superar desigualdades educacionais entre regiões, e fonte de sinergia para a cooperação e as ações conjuntas em direção à melhoria da prestação da ação educacional no país. As proposições apresentam os princípios e os objetivos do SNE, tratam das atribuições e estrutura por ente federativo, além de definir as fontes de recursos para a execução das ações. Ambos tramitaram nas comissões de educação e outras necessárias, sendo o projeto PLP nº 25/2019, da Câmara Federal, apensado ao do Senado Federal. Já o PLP nº 235/2019 foi aprovado em plenário, em 10 de março de 2022, com 74 votos, e seguiu para a Câmara Federal no mesmo mês. Em relação às proposições em questão, pode-se considerar que não incorporaram as contribuições de diferentes atores da cena educacional brasileira e os eventuais consensos já construídos, a despeito de o SNE, ter sido definido como instância de articulação colaborativa dos sistemas de ensino dos entes federados, com a finalidade de alinhar e de harmonizar políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais na área da educação.

Para uma análise da proposição em trâmite faz-se necessário um retorno aos textos já citados na introdução do artigo, que se referem ao SNE e ao financiamento da educação. Em Saviani (2010, p. 44) está expresso que:

[...] a repartição das atribuições não implica exclusão da participação dos entes aos quais não cabe a responsabilidade direta pelo cumprimento daquela função. Eles participarão por meio dos respectivos colegiados, acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. E assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem...

Da mesma forma, para Cury (2010, p. 28), “a participação representa um desafio, pois um Estado Democrático de Direito vai além de um Estado de Direito porque o incorpora e transcende por postular uma mobilização e participação dos interessados na defesa e conquista de seus direitos”.

Dourado (2018, p. 495) afirma que “são necessárias proposições efetivas visando à institucionalização do SNE, em atendimento explícito ao comando do PNE, sobretudo se

considerarmos a enorme dívida histórica do Estado brasileiro com a garantia do direito à educação para todos, em uma República Federativa marcada por desigualdades e assimetrias de toda ordem”. Expressam, portanto, os autores citados que um SNE democrático precisa envolver a ampla participação social no processo educacional.

Pesquisadores que buscam entender o financiamento da educação no país afirmam que os recursos destinados à educação não são suficientes, conforme (Pinto, 2021, p. 33). O autor, que defende a implementação do CAQ, (Custo Aluno Qualidade), considera que, quando se discute qualidade de ensino, “os valores de gasto por aluno/a, estão muito além dos valores propiciados pelo Fundeb, bem como daqueles atualmente praticados pelas redes estaduais e municipais da educação básica no país”. Segundo Farenzena (2021, p. 26), em entrevista concedida a Márcia França e Lúcia Valente, ao ser questionada sobre o Fundeb atual (lei 14.113/20), considera que “o desafio, agora, é que o CAQ seja contemplado na regulamentação do novo Fundeb de modo mais amplo no que concerne à sua inserção como parâmetro da complementação da União ao Fundeb”. Pode-se afirmar, portanto, com as restrições que foram apresentadas e discutidas pelos autores citados, que as conquistas na área educacional neste período, como é o caso do Fundeb permanente, por meio da Lei n. 14.113 de 25 de dezembro de 2020, e os reajustes do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (PSPN), ainda não implementados em muitos estados e municípios do país, foram obtidas, após muitas lutas e empenho aguerrido daqueles comprometidos com a defesa de uma educação pública, que contemple os direitos inalienáveis das pessoas.

Uma leitura do projeto em tramitação, PLP n. 235/2019, aprovado no plenário do Senado Federal, indica que prevê:

- Instituição de instâncias de pactuação federativa, a Comissão Inter gestores Tripartite da Educação (CITE), em âmbito nacional, composta por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e as Comissões Bipartites de Educação (CIBEs), em âmbito estadual. As atribuições, de acordo com a proposição, consistem na formulação e avaliação de políticas educacionais e formulação de critérios para a distribuição de recursos, além de outras.
- Existência de Conselhos de Educação, em âmbito nacional, estadual e municipais, que são órgãos instituídos por lei específica de cada ente federado, com função normativa, deliberativa e de assessoramento técnico ao Poder Executivo, com representatividade do poder público e da sociedade civil.
- Existência de um Fórum Nacional de Educação, de caráter permanente, que é espaço participativo de mobilização, interlocução e consulta à sociedade, com a função de articular e coordenar as conferências de educação e de monitorar e avaliar a execução do Plano Nacional, que integra os fóruns estaduais e municipais de educação.
- Realização a cada quatro anos de Conferência Nacional de Educação, precedida de conferências municipais, distritais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação.
- Criação de um Fórum de Valorização dos Profissionais de Educação, composto por representantes do governo e da sociedade civil, que terá as atribuições de acompanhar a evolução do piso salarial nacional para os profissionais do magistério

público da educação básica, e contribuir para a formulação de políticas voltadas à garantia da valorização dos profissionais da educação.

- Sistema de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e o Sistema de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).
- Financiamento da educação básica por cumprimento da pactuação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), como padrão mínimo de referência de investimento em educação, sendo a equalização, entre os entes federados, a oferta de oportunidades na educação básica, realizada por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal.

Em referência à proposição do SNE, em tramitação no Congresso Nacional, pode-se realizar a tentativa de responder, mesmo com lacunas, à questão proposta no subtítulo da seção: o SNE poderia vir a ter efeito positivo no financiamento da educação básica? Para uma melhor análise e compreensão, alguns fatos precisam ser lembrados, e faz-se necessária reflexão sobre eles:

1. A lei nº 14.113/2020, além de vários atributos, tais como tornar o FUNDEB permanente, ampliar o índice de complementação da União de 10% para 23%, ampliar de 60% para 70% o percentual para aplicação em valorização dos profissionais da educação, cria o Valor/Aluno/Ano (VAAT)¹, no propósito de procurar corrigir a situação da precariedade, da má distribuição de recursos para a educação pública.
2. A complementação da União era anteriormente vinculada aos estados, isto é, se o estado não a recebia, os seus municípios também não a recebiam. Muitos municípios com poucos recursos financeiros e elevada demanda, arcavam, portanto, com um pesado ônus, por terem pouca arrecadação em impostos, e um elevado número de matrículas na educação básica.
3. O VAAT se torna uma referência na distribuição de recursos, uma vez que cada rede de ensino vai ter calculado o seu próprio VAAT, em caso de não atingir o valor mínimo nacional estabelecido. Exemplos de tal situação são alguns municípios dos estados de São Paulo, e Minas Gerais.
4. O CAQ, descrito no parágrafo sétimo do art. 211 da Constituição Federal, parágrafo esse modificado pela Emenda Constitucional n. 108/2020, representa a expressão do valor nacional por aluno, necessário a cada ano, em cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, à garantia do referido padrão mínimo de qualidade, que deverá orientar a distribuição de recursos financeiros na educação básica. A realidade da educação no país mostra o quão distante está a maior parte das escolas públicas, desse padrão mínimo de qualidade, em relação aos fatores que o compõem.
5. O CAQ é, portanto, o parâmetro que deveria orientar a distribuição de recursos financeiros, devendo ocorrer o entrelaçamento entre o CAQ e as diretrizes para

¹ Para melhor compreensão de como funciona o VAAT do novo FUNDEB, consultar as leis 14.113/2020 e 14.276/2021 que o instituem, bem como a Portaria Interministerial nº 4 de 18 de agosto de 2022.

aplicação dos recursos do FUNDEB (Pinto, 2018). Ele está previsto na proposta do SNE em tramitação no Congresso Nacional. Entretanto, necessário se faz mencionar que a proposição não estabelece o detalhamento dos insumos mínimos para definir o CAQ, conforme Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação².

6. Sabe-se que um SNE democrático deve prever e fortalecer mecanismos redistributivos, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade educacional, com equalização de oportunidades educacionais mediante assistência técnica, pedagógica e financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados com relação aos seus Municípios, tendo como referência o CAQ.
7. Em relação ao CAQ, segundo entrevista de Nicholas Davies (2022), vale lembrar que o valor mínimo nacional, que serviu e serve (no Novo Fundeb), segundo a Lei n. 14.113/2020, de referência para a complementação, não se baseia no CAQ, ou padrão mínimo de qualidade, formulação presente na Constituição Federal, na LDB e na legislação posterior, mas não regulamentada até hoje. É preciso entender, pois, que a proposição PLP nº 235/2019 prevê o CAQ, nesse sentido, mas o condiciona à disponibilidade financeira dos entes federados. O parecer do senador Dario Berger é muito claro, quanto à condicionalidade, quando no artigo 35, parágrafo primeiro, afirma que o CAQ vai se constituir em parâmetro referencial orientador para a alocação dos recursos ‘disponíveis’ para manutenção e desenvolvimento do ensino nos entes federados. Desta forma, pela proposição, o CAQ fica sujeito à disponibilidade de recursos orçamentários dos entes federados. No artigo 37 da proposta a sujeição à disponibilidade financeira aparece de forma explícita, uma vez que, conforme define o referido artigo, deverá ocorrer “pactuação acerca da compatibilidade entre o CAQ em âmbito nacional e a efetiva disponibilidade de recursos financeiros em cada Estado para aplicação em manutenção e desenvolvimento de ensino”.
8. Uma consulta à meta 20 do PNE, Lei n. 13005/14, nos permite entender que a condicionalidade prevista não se justifica. Sim, não se justifica, uma vez que conforme a estratégia 20.6, a base de cálculo para a definição do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), não implementado, até então, será, conforme consta, “os insumos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem”. O CAQi deveria ser também, de acordo com a mesma estratégia, progressivamente reajustado até a implementação do CAQ, que deveria ter ocorrido pelo PNE, até quatro anos após a aprovação da lei do PNE, que o institui, desta forma, até 2018. São, portanto, consideráveis os atrasos em educação no país, e não é hora de estabelecer condicionalidades para liberação de recursos para a educação básica, por parte dos entes federados.

O que se pode afirmar, em relação à questão inicial apresentada no subtítulo do artigo, é que o SNE, conforme definido na proposição, não contribui para a melhoria da distribuição de recursos destinados à educação básica, e redução das desigualdades educacionais no

² Nota Técnica produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação propõe mudanças ao Substitutivo do Senador Dário Berger ao Projeto de Lei Complementar 235/2019; pontos centrais são CAQ, Sinaeb e gestão democrática, publicada no site <http://www.campanha.org.br> em 29 de março de 2022. Acesso em: 12 nov. 2022.

país. Poderia contribuir, caso estivessem nele contempladas as mudanças referidas neste texto, quanto ao CAQ, sem as condicionalidades previstas na proposição, quanto à amplitude de participação social, e outros atores sociais, entidades, sindicatos, trabalhadores em educação, pais, alunos. Seria este o momento certo de realizar estudos e apresentar posições crítico/construtivas, e ao mesmo tempo de alavancar propostas de alteração, tendo em vista a alteração e o aperfeiçoamento da proposição do SNE em fase de tramitação no Congresso Nacional. Da forma como se apresenta não se pode dizer que iria trazer efeitos positivos, uma vez que, como foi visto, condiciona o CAQ à disponibilidade orçamentária/financeira dos entes federados.

O SNE se constitui, segundo os preceitos na lei que o define, em uma política de estado, e de forma consequente em uma ação pública, aquela que rompe com uma visão hierárquica e exclusivamente estatal das políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2007). Desta forma os entes federados são atores sociais, e como tal deveriam estar envolvidos no processo político de formulação e implantação das ações necessárias à adequada distribuição/controle do financiamento da educação básica. O SNE poderia vir a se constituir, desta forma, em um instrumento de ação pública, uma vez que os instrumentos políticos não são neutros, conforme Lascoumes e Le Galès (2004). Uma mais efetiva e adequada distribuição/controle de recursos poderia trazer oportunidades de participação dos municípios, na informação dos dados, tanto educacionais como de suas finanças e dados contábeis a eles solicitados, dados esses necessários aos cálculos referentes à distribuição/controle dos recursos do FUNDEB.

Como atores sociais os entes federados e demais entidades e movimentos sociais deveriam estar representados nos fóruns, e a ele vinculados. A expectativa seria de maior envolvimento nas decisões referentes ao financiamento da educação básica. As ações seriam compartilhadas pelos municípios e escolas públicas neles localizadas, possibilitando maior participação em ações que dizem respeito ao financiamento da educação básica, a eles concernentes. O SNE deveria ser percebido, então, em uma perspectiva em que atores sociais, coletivos ou individuais, tivessem mais ampla participação, com certa autonomia, capacidade de escolhas, guiados por suas necessidades e interesses, quando as normas e os procedimentos das autoridades seriam decididos em um contexto de interação social, em processos horizontais de tomada de decisão, em consenso.

Quanto aos profissionais do magistério da educação básica no País, é notório o conhecimento de que não são remunerados condignamente e não recebem, em sua maioria o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Em diversos sistemas de ensino, tanto estaduais como municipais, as carreiras profissionais são inexistentes e a formação de professores, tanto a inicial como a continuada, estão distantes dos padrões exigidos à atuação profissional consistente. Segundo Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento da Educação (Fineduca, 2020), em muitos municípios brasileiros, dados de 2017 (SIOPE/FINBRA), o Fundeb representa 71% da receita destinada à educação, menos de 50% do gasto total, um índice claramente baixo, considerando os elevados índices de gasto com professores e funcionários.

Dessa forma, os salários dos profissionais da educação básica no país são irrisórios, e as carreiras profissionais pouco atraentes. Jacomini, Alves e Camargo (2016), com base em micro dados do Programa Nacional de Amostra por Domicílio - PNAD 2013, mostram que os professores percebem somente 58,6% da remuneração média dos demais profissionais com

formação de nível superior. O Fórum de Valorização dos Profissionais da Educação, previsto na proposta em tramitação, deveria ter, portanto, o objetivo de acompanhar a evolução dos indicadores do PSPN, e contribuir para a formulação de políticas voltadas à garantia da valorização dos profissionais da educação básica pública e garantir carreira, remuneração, salário, condições de saúde e relações democráticas de trabalho, em sintonia com as metas e estratégias do plano decenal de educação vigente; e ainda contribuir na formulação de diretrizes nacionais de carreira e de formação inicial e continuada.

Devem ocorrer momentos de negociação e pactuação entre representantes de órgãos dos sistemas de ensino, entre os entes federados, referentes ao planejamento das políticas educacionais, à oferta do ensino público de qualidade social, e às questões afetas à infraestrutura escolar, antes da aprovação de um projeto referente ao SNE. Torna-se, desta forma, necessária a ampliação da inclusão de representantes de entidades ligadas à educação, profissionais das escolas, bem como do meio acadêmico, das universidades públicas, especialistas nas temáticas afetas, uma vez que fóruns, enquanto instâncias de decisão, representam espaços de atuação dos movimentos sociais em prol da qualidade social da educação pública. Poderia, desta forma, o SNE vir a significar um motivo de força e esperança aos movimentos sociais e instituições que aspiram por mudanças mais democráticas em educação. Estas ações de participação social em fóruns de educação, conforme entendidas neste artigo, podem ser conceituadas como a regulação autônoma, quando, segundo Maroy e Dupriez (2000), ocorre um processo social de produção de regras e normas, mais horizontal, pelos atores sociais. Supõe-se existir divergência de interesses e valores entre os atores envolvidos, em nível central, regionais e local, mas a decisão seria objeto de amplo debate e consenso, resultante da negociação entre todas as instâncias envolvidas, no caso da educação básica pública, governo federal, estados e municípios, entidades, movimentos e profissionais da educação.

A título de considerações finais: o que esperar em relação ao SNE no momento?

Este texto procurou trazer reflexões sobre a educação básica na área pública, quanto à organização do Sistema Nacional de Educação e a melhoria do financiamento da educação básica. Na primeira seção foi apresentado um quadro de como as políticas educacionais foram conduzidas pelo governo federal de 2016 até o ano de 2022, políticas que convergem mais para a privatização, a militarização, a militância religiosa, o conservadorismo e obscurantismo, em relação à educação pública. Na segunda seção, a principal, foram apresentadas reflexões sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE), na tentativa de conceituá-lo como um instrumento para melhoria do financiamento da educação pública e na redução das situações de incerteza e precariedade, quanto à distribuição.

O SNE que este texto idealiza, conforme já foi dito, se constitui em uma política de estado, que deveria promover a articulação entre os entes federados, uma vez que ampliaria espaços de debate, possibilitando tratar melhor as desigualdades educacionais, que ocorrem em relação à educação básica no país. Isto porque, em um SNE instituído segundo pressupostos democráticos e de justiça social, as escolas públicas e sistemas educacionais dos entes federados teriam condições de execução do trabalho docente, segundo parâmetros mais dignos que os atuais. Nesse sentido, conforme o que diz Biesta (2012), como

educadores, somos chamados a responder por nossos atos. Considera-se, portanto, ser este o momento de prosseguir na luta por direitos sociais, demonstrando resistências e apontando o que vem sendo feito, e de que forma contraria ou beneficia as necessidades e interesses da população do país.

A Carta de Natal (2022, p. 12), denominada CONAPE da ESPERANÇA, documento final da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2022), realizada em Natal/RN, em julho de 2022, assim definiu a necessidade de institucionalização de um SNE, e da efetividade do FUNDEB:

- regulamentação democrática, do SNE e da cooperação federativa na educação, por lei complementar;
- efetiva implementação do Fundeb, para a educação pública, de modo robusto e permanente, com a materialização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como realidade e referência de justiça federativa, aliando qualidade e financiamento, preservando-se fontes orçamentárias e definição de percentuais para pagamento de trabalhadores(as)/profissionais da educação, bem como destinação dos recursos do salário educação exclusivamente aos programas complementares, além de progressiva ampliação da complementação da União, evitando-se a destinação e a aplicação de recursos via políticas meritocráticas.

As premissas da Carta de Natal - CONAPE da ESPERANÇA (2022) referendam a necessidade de se pensar em um sistema de educação que não seja excludente, verticalizado, em que não haja presença exclusiva de órgãos governamentais na definição das políticas públicas de educação. Ao contrário, quanto mais democrático e inclusivo for, mais ampliadas as chances de redução de incertezas quanto ao envolvimento de atores sociais em suas ações. É notório e de pleno conhecimento, o fato de que a justiça social exige luta e resistência às tiranias. Portanto, é esta a perspectiva e são estes os desafios, como diz o título do artigo: considera-se que os educadores devem permanecer com um pensamento crítico em relação às medidas governamentais, e como elas podem afetar a educação pública. Os movimentos sociais e as entidades públicas ligadas à educação precisam se ver fortalecidos e articulados, para realizar a pressão sobre os governos, empregando de forma inteligente os meios e recursos que se dispõem. Faz-se urgente e necessária a regulamentação do SNE, e a ampliação dos recursos para a educação básica, via CAQ.

E assim, se apresentam aos educadores duas opções: ou retomam, no contexto atual, a discussão e proposição de ações, que tornem a educação básica no país mais justa e equânime, em bases críticas e construtivas, ou se submetem às exigências excludentes, acomodando-se, como seres submissos, e se apegam às instâncias e às entidades que defendem a privatização da educação, crendo no que apregoam, como verdades inquestionáveis.

Referências

AMARAL, N. C. PEC 241/55: A “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 639-935, set./dez. 2016.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, p. 725-751, out. 2005.

BARROSO, J. A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e atores. *In*: BARROSO, J. (Org.). **O Estado e a Educação**: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BIESTA, G. Boa educação na era da mensuração. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 808-825, set./dez. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato_2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato_2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 16 set. 2022

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

BRASIL. Lei nº 14.113 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil>. Acesso em: 25 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar PLP 25/2019**. Apensado ao PLP 235/2019. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 13 set. 2022.

CARTA de Natal CONAPE da ESPERANÇA. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO, 2, 2022, Natal. **Carta [...]**. Natal: Centro de Convenções de Natal, 2022. Disponível em: <https://fnpe.com.br/documento-final-conape-2022>. Acesso em: 22 nov. 2022.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 22 fev. 2022.

CURY, C. R. J. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Fundação Santillana; Editora Moderna, 2010.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-776, 2006.

DAVIES, N. Entrevista com Nicholas Davies. Entrevista concedida a Márcia Jacomini. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 21, p. 1-12, jan./abr. 2022.

DOURADO, L. F. A institucionalização do SNE e o Plano Nacional de Educação. Proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 1630-1661, abr./jul. 2018.

FARENZENA, N. Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb. Entrevista concedida a Magna França (UFRN) e Lúcia Fátima Valente (UFU). **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, p. 20-28, jan./abr. 2021.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **“Não é hora de retroceder no FUNDEB”**. Nota técnica, São Paulo 20 jul. 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br>. Acesso: em 12 nov. 2022.

JACOMINI, M.; ALVES, T.; CAMARGO, R. B. Remuneração docente: Desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 73, p. 1-32, 2016.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po., 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de L'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

MAROY, C.; DUPRIEZ V. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre struturel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p. 73-87, jan./mar. 2000.

PINTO, J. M. R. **Os Recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

PINTO, J. M. R. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 689-712, set./dez. 2021.

POUPART, J. A análise documental. *In*: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

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

SAVIANI, D. Plano nacional de educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. *In*: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS; FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE PAULÍNIA, 6.; 1., 2011 Campinas. **Conferência [...]**. Campinas: Teatro Municipal “Paulo Gracindo”, 2011. p. 142. Disponível em: <http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/>. Acesso em: 13 set. 2022.

SOLEDAD NACIF, P. G.; SILVA FILHO, P. A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo. *In*: LEITE, A. Z.; OLIVEIRA, A. P.; FONTENELE, A. M. *et al.* (Org.). **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

Maria Helena Augusto é pós-doutora em Educação pelo CNPq na Faculdade de Educação da UFMG de 2012 a 2013. Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da UFMG, em Políticas Públicas e Educação, concluído em novembro de 2010. Pedagoga formada pela UFMG em 1968 e Mestrado em Educação na UFMG em 2004. Estágio doutoral na Université de Montréal, Canadá no Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Formation et la Profession Enseignante – CRIFPE/UM. Integra o Grupo de Pesquisa sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente (Gestrado) da FAE/UFMG. Atua como pesquisadora sobre as políticas públicas da Educação Básica, destacando-se os seguintes temas: a regulação educacional e a obrigação de resultados, a gestão educacional e as condições de trabalho docente, financiamento da educação básica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5360-3831>

E-mail: malenaoga20@gmail.com

Recebido em 19 de março de 2023

Aprovado em 09 de novembro de 2023

