



Sistema Nacional de Educação: um desafio em andamento em face das condicionalidades para a educação pública a partir das redes políticas e ideológicas instauradas no âmbito da sociedade política e civil

National Education System: an ongoing challenge in view of the conditionalities for public education from the political and ideological networks established within the scope of political and civil society

Sistema Nacional de Educación: un desafío en curso ante las condicionalidades para la educación pública a partir de las redes políticas e ideológicas establecidas en el ámbito de la sociedad política y civil

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY¹

Resumo: Este artigo pretende oferecer um pequeno esboço de aproximações que podem concorrer para o entendimento do projeto de Sistema Nacional de Educação (SNE), ora aprovado no Senado Federal, como está determinado no art. 23, § único e no art. 211 da Constituição, em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar n. 235/2019. Para tanto, seguem alguns passos referidos à pesquisa documental e bibliografia tais como conceituação mínima de sistema, histórico da questão, legislação, avanços e limites do projeto de sistema nacional de educação.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Educação; Legislação; Educação.

Abstract: *This article aims to offer a brief outline of approaches that may contribute to understanding the project of the National Education System (SNE), or approved by the Federal Senate, as it stands, not determined by any Article 23, sole paragraph, or Article 211 of the Constitution, currently being processed in the Chamber of Deputies as Complementary Project No. 235/2019. To this end, some steps are outlined regarding documentary research and bibliography, such as a minimum conceptualization of the system, history of the issue, legislation, advances, and limitations of the national education system project.*

Keywords: *National Education System, Legislation; Education.*

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5555-6602>. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Educação, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

Resumen: *Este artículo busca ofrecer un breve resumen de los enfoques que pueden contribuir a la comprensión del proyecto del Sistema Nacional de Educación (SNE), aprobado por el Senado Federal, según lo dispuesto en el Artículo 23, párrafo único, y el Artículo 211 de la Constitución, y actualmente en trámite en la Cámara de Diputados como Proyecto de Ley Complementario n.º 235/2019. Para ello, se describen algunos pasos, incluyendo investigación documental y bibliográfica, como una conceptualización mínima del sistema, la historia del tema, la legislación y los avances y limitaciones del proyecto del SNE.*

Palabras clave: *Sistema Nacional de Educación; Legislación; Educación.*

Este artigo² pretende oferecer um esboço de aproximações que podem concorrer para o entendimento do Sistema Nacional de Educação (SNE), com o Projeto de Lei Complementar no 235/2019, há quase 4 anos, tendo tido como Relator o então Senador Dario Berger (PSDB/SC). Enviado à Câmara e aprovado no dia 3 de setembro de 2025, com texto substitutivo sob relatoria do deputado Rafael Brito (MDB/AL), o projeto alterado retornou ao Senado, sob a relatoria da Senadora Dorinha Seabra (União/TO) e foi aprovado no Plenário do Senado em 07 de outubro 2025, com 70 votos e 1 abstenção³, como está determinado no art. 23, § único e no art. 211 da Constituição⁴. A lei foi sancionada pelo Presidente Lula (PT) em 31 de outubro de 2025.

O artigo contém 5 aproximações que podem auxiliar na compreensão da complexidade que cerca esse ansiado dispositivo que já faz parte do ordenamento jurídico em sede constitucional por conta da emenda constitucional n. 59/2009. A conceituação mínima de Sistema inicia o estudo. Segue-se a legislação pertinente ao assunto. O histórico do conceito de Sistema e os desafios da (des)igualdade prosseguem a trajetória do estudo. A seguir, vem o projeto de lei aprovado no Senado que resguarda o sentido do Sistema Nacional e do Plano Nacional de Educação: o direito à educação de todos e o dever do Estado. A reflexão final aponta os avanços e os limites do projeto em tela, entre os quais condicionalidades políticas para a educação pública.

2 Artigo decorrente do Trabalho Encomendado “Sistema Nacional De Educação: um desafio em andamento”, apresentado no GT05 – Estado e Política Educacional, 42ª Reunião Nacional da ANPed & WERA Focal Meeting 2025, em João Pessoa – PB, no dia 27 de outubro de 2025, com coordenação da professora Maria Vieira Silva (UFU/UFRN).

3 Incluído em Ordem do Dia da Sessão Deliberativa Ordinária de 07/10/2025.

4 Paralelamente à tramitação do projeto de SNE, segue o do PNE por meio do PL n. 2624/2024 que reitera a formalização do SNE em 2 anos.

I

A noção de sistema é polissêmica como atestam vários autores que tratam do assunto. É o caso de Norberto Bobbio (1994, p. 76) quando adverte que “o termo ‘sistema’ é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências”.

Mas, esse mesmo autor o define assim:

Entendemos por “sistema” uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relação com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. (Bobbio, 1994, p. 71)

Esse sentido se aproxima do de Saviani (1999, p.121):

[...] sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos.

Essa relação de coerência, organizada segundo normas e valores que articulem os entes federados, deve formar um todo em sua unidade e multiplicidade, ou, nos termos do Projeto Mariani, em sua Exposição de Motivos ao Projeto de LDB de 1948, “unidade na variedade”. Portanto, de um lado, essas normas devem ser coerentes entre si e, de outro, até como consequência, não podem ser antinômicas entre si.

Prosseguindo com Bobbio (1994, p. 86), esclarece-se a incompatibilidade entre antinomia e sistema:

[...] a incompatibilidade de duas ou mais normas entre si sempre teve uma denominação própria: a antinomia. Para ele, [...] antinomia é aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento.

A tramitação de um projeto de lei complementar⁵ sobre o Sistema Nacional de Educação implica, de um lado, em um país federativo, uma articulação entre os diferentes polos de poder com coordenação e finalidades comuns, respeitada a diversidade e, de outro, a exclusão da incompatibilidade entre as normas. Com

5 Uma lei complementar regulamenta e detalha dispositivos constitucionais quando a Constituição assim o prevê em uma determinada matéria. Para ser aprovada, exige maioria absoluta.

isso, pode-se, no texto legal, garantir a relação entre princípios, normas e unidade, diversidade e finalidade, de modo a haver uma educação nacional, federada que seja democrática, inclusiva e de qualidade.

II

A elaboração do Sistema Nacional de Educação está inscrita no art. 214 alterado pela emenda constitucional n. 59/09 e assim disposta:

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.

Esse comando, por sua vez, responde ao art. 211 da Constituição (Brasil, 1988): “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Ambos os dispositivos se articulam com o art. 23 da Lei Maior, o das competências comuns, em seu § único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (Brasil, 1988)

É desses comandos constitucionais que deriva a lei complementar do Sistema Nacional de Educação. A inscrição original do art. 214 estabelecia o Plano Nacional de Educação em vista de uma “articulação e desenvolvimento”. Se abstrairmos, por suspensão provisória, a atual redação do art. 214 e ficarmos com os art. 211, 23 da Constituição e com os art. 8º e 9º da LDB, em que tal conjunto legal difere de um sistema nacional de educação?

Pode-se afirmar que, implicitamente, o Sistema está posto⁶. Entretanto, a positivação no ordenamento jurídico, especialmente de recorte constitucional, carrega consigo uma dimensão mais vigorosa e permanente. Quando se lê a Constituição de 1988, pode-se constatar inúmeras expressões positivadas de sistema nacional como em Sistema Nacional de Cultura, entre outros, e mesmo Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

6 Sobre esse caráter implícito, cf. Parecer CNE/CEB n. 30/2000. A posição de que a conjugação dos artigos 211 da CF/88 com os artigos 8º e 9º da LDB já expressa um Sistema Nacional de Educação é defendida por Cordão, 2017.

Como se verá adiante, houve, historicamente, uma espécie de recusa à expressão “sistema nacional de educação”. Os esforços de educadores e mesmo de parlamentares, à época da Constituinte, não lograram que essa expressão constasse do corpo constitucional.

Certamente, há que se notar o registro federativo e autônomo da expressão, no art. 211, “seus sistemas de ensino”, reforçada no art. 8º da LDB, adjetivada pelos “seus respectivos sistemas de ensino”. Mas, pode-se ler o reverso: *seus respectivos sistemas de ensino* sob a forma de articulação, cooperação e colaboração.

Se quiser um reforço da autonomia, a ênfase será nos “seus respectivos sistemas de ensino”. Caso se queira enfatizar o elo, o liame entre tais sistemas, reforça-se a “colaboração, articulação e cooperação”. Obviamente, o de que se necessita é a mútua reciprocidade.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o Brasil como uma República Federativa pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º da Constituição). E essa União, segundo o art. 23, § único, deve-se pautar pelo princípio da cooperação entre todos os entes federativos. Este novo modelo federado e cooperativo se rege por meio de competências privativas, competências concorrentes e as competências comuns.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22. Eventualmente, podem ser delegadas aos Estados em questões específicas. Aqui situam-se, no inciso XXIV, as diretrizes e bases da educação nacional.

O artigo 23 lista as competências comuns, cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos, pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. As competências privativas dos Estados estão listadas no art. 18, § 4º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos parágrafos 2º e 3º do mesmo art. 25.

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

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo 24:

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

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

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

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

Consoante esses parágrafos, sendo a educação uma matéria de natureza concorrential, a competência da União limita-se às normas gerais (§1º do art. 24), isto é, elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º do art. 24 e inciso II do art. 30).

Nesse sentido, a competência privativa da União, a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), enquanto lugar das normas gerais, deve se conjugar com as competências dos entes federativos. As competências privativas dos Municípios são listadas no artigo 30. Para dar conta dessa distribuição de atribuições, a Constituição Federal conta com um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos entes.

Assim, a educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais (XXIV do art. 22), cuja elaboração é competência privativa da União, calcada em normas gerais⁷. Entrementes, os artigos 206 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação a serem desdobrados em normas e políticas nacionais.

O art. 211, § 1º esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, a qual detém um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A insistência na cooperação, na divisão de atribuições, na assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indica que, nesta Constituição, a acepção de sistema tanto se dá como sistema federativo por colaboração, quanto como de Estado Democrático de Direito.

Já a LDB, ao tratar da *Organização da Educação Nacional* no Título IV, põe: “Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino”⁸. A despeito de esforços para que, dentro dessa “Organização Nacional”, houvesse um “Sistema Nacional”, de balde eles foram até 2009. É o caso, por exemplo, do projeto de LDB, aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto em 28 de junho de 1990. Nesse projeto (que não logrou a devida aprovação em posterior tramitação), o capítulo V tinha como título: Do Sistema Nacional de Educação. Esse capítulo continha 18 artigos. A definição do Sistema estava contida no art. 8º. *verbis*:

7 É preciso diferenciar uma lei nacional de uma lei federal. A nacional é aquela que é válida para todo o território nacional e não só para a União. Já a federal regula as matérias próprias da União como as relativas ao funcionalismo público, às universidades federais e outras.

8 A organização da educação nacional, na LDB, deverá estar, possivelmente, sob o conceito de SNE.

O Sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional.

Parágrafo único – Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, nesse artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1990, p.14)

A novidade trazida pela redação do art. 214, alterada pela emenda n. 59/09, foi a da inclusão da expressão “Sistema Nacional de Educação”, tanto tempo recusada, e de estabelecer, com clareza, de que SNE e PNE são como que duas faces da mesma moeda. Ademais, o artigo emendado vem apontar que, sem pacto consensual, não há articulação em vista de um “federalismo qualificado”, na expressão de Dourado (2016), ou, nos termos do PNE 2001-2011, de um *autêntico federalismo*. Portanto, o novo art. 214 confirma a recusa tanto a um federalismo centrífugo, como vigeu na República Velha, como a um federalismo centrípeto que teve vigência no Estado Novo e na ditadura civil-empresarial-militar.

A Constituição de 1988, desde seu Preâmbulo, afirma um federalismo por cooperação no qual vicejem “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...” (Brasil, 1988). Recorde-se que o direito à educação é o primeiro dos direitos sociais, posto no art. 6º da Constituição, e compõe tanto os direitos individuais como os direitos políticos.

De modo geral, a lei sancionada eleva a educação a um patamar de “coordenação nacional” próximo e similar ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De certo modo, tanto o art. 8º da LDB, quanto o art. 9º deixavam implícita a noção de sistema ao se referir à “coordenação de uma política **nacional** de educação”. Leia-se o art. 8º (Brasil, 1996):

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. (Vide Decreto nº 11.713, de 2023)⁹

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

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

E o art. 9º (Brasil, 1996): “A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;”. Esta coordenação, articuladora e colaborativa no SNE, é nacional no sentido de um compartilhamento entre os quatro entes federativos, de modo intencional, com vistas a atender as finalidades da educação, com seus valores postos com a devida qualidade, garantindo-se o direito à educação. Mas antes de prosseguirmos com o desenho do Sistema Nacional posto na Lei sancionada, averiguemos as razões para a recusa a esse sistema até a emenda 59/09.

III

Por quais razões sempre houve uma espécie de resistência a um sistema nacional de educação, se a Constituição tem outros sistemas como sistema único de saúde (antes sistema único e descentralizado de saúde), sistema único de assistência social, sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, sistema nacional de aviação e sistema nacional de emprego, além do sistema financeiro nacional?

As razões são histórico-políticas. Desde 1934, houve uma frustração com a inscrição desse sistema. Pode-se assinalar quatro razões específicas e uma ligada a uma limitação estrutural.

A primeira provém dos grupos ligados à iniciativa privada. Eles acusavam os defensores do sistema nacional de quererem o monopólio estatal da educação. O substitutivo Lacerda, apresentado em 26 de novembro de 1958, face ao texto de Clóvis Salgado, assim se dispõe no art. 6º do Título II (Da Liberdade de Ensino):

É vedado ao Estado exercer ou de qualquer modo favorecer o monopólio do ensino, assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta a educação dos filhos e o dos particulares comunicarem aos outros os seus conhecimentos. (BRASIL, 1958, p. 7622)

⁹ Esse Decreto visa, como expresso no seu art. 1º, instituir a “Estratégia Nacional de Escolas Conectadas - Enec, com a finalidade de articular ações para universalizar a conectividade de qualidade para uso pedagógico e administrativo nos estabelecimentos de ensino da rede pública da educação básica”. Trata-se de uma dimensão desse regime de colaboração.

Tal acusação jamais teve sustentação legal, mas é existente, ainda que por pequeno grupo da iniciativa privada. A liberdade de ensino, no ordenamento jurídico, nunca esteve em causa no Brasil. Como se sabe, o único ponto de monopólio estatal é a atribuição dos certificados e graus acadêmicos, na medida em que tais documentos emitidos devem sê-lo pela autoridade autorizante, isto é, o poder público, até para gozarem do caráter oficial.

Assim, a iniciativa privada jamais esteve fora da oferta da educação escolar, desde o Decreto de Dom João VI em 1821, passando pela Reforma Couto Ferraz de 1854, pela Reforma Leôncio de Carvalho de 1879 e, sobretudo, pela Reforma Rivadávia de 1911¹⁰. A rigor, o “espantalho monopólio estatal da educação” serviu apenas como cortina de fumaça para que a regulamentação da iniciativa privada fosse a mais flexível e branda possível. Os exemplos mais claros são os esforços do grupo privado nos anos 1930¹¹ e nos anos 1950¹².

A segunda resistência adveio dos sistemas estaduais com receio de que o Sistema se tornasse uma cunha para a perda de autonomia federativa que, desde a República, oscila entre centralização e descentralização. Em sentido contrário, a atual Lei do SNE incentiva e eleva a cooperação recíproca, haja vista que o termo colaboração aparece 9 vezes na LDB.

A terceira vem da própria União sob o temor de que ela viesse se constituir apenas como o cofre financeiro do sistema. A esse respeito pode-se trazer a questão financeira como hipótese para o veto ao PIB de 7% no PNE 2001-2011 e a não homologação do Parecer CNE/CP 11/2012 sobre o Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.

A quarta resistência provém de setores da sociedade civil que defendem ser o texto constitucional suficiente para dar conta das políticas e uma lei de tal natureza mais do que inócua e centralizadora levaria ao enrijecimento dos sistemas educativos e, assim, ela seria desnecessária.

Um artigo publicado em o Valor Econômico de 30 de junho de 2021, com o título “Precisamos de um *Sistema Nacional de Educação*?”, escrito por João Batista Araújo e Oliveira e Simon Schwartzman, republicado em o Estado de São Paulo em 12 de maio de 2025, assim se inicia: “Parece ter voltado à baila a discussão de um

10 Sobre essa Reforma, cf. Cury, 2009.

11 Sobre esse aspecto, cf. o Manifesto de 1932. Para maiores detalhes do período, cf. Cury (1978) e Rocha (2000).

12 Sobre esse momento, cf. o Manifesto “Mais uma vez convocados” (Teixeira, 1959) que reserva um tópico para esse título. Para uma análise mais detalhada, cf. Buffa (1979) e Martins (1976).

projeto de lei complementar que cria um ‘sistema nacional de Educação’, que tem o potencial de tornar a educação brasileira mais ingovernável do que já é.” (Oliveira; Schwartzman, 2021)¹³.

Mesmo ignorando que se trata de um dispositivo de uma emenda complementar e que exige uma lei complementar, os articulistas lecionam seu ponto de vista dentro de um enfoque funcionalista.

A perspectiva de sistemas tem sido defendida como uma alternativa mais adequada para a implementação de políticas complexas (“*wicked problems*”) do que abordagens mais tradicionais como os modelos lineares (em que uma agência central identifica as melhores práticas e trata de implementá-las) e os modelos cooperativos (em que se estabelecem fortes pactos de colaboração entre diferentes setores tanto na criação de conhecimentos como em sua implementação). (...) Estes sistemas de implementação de políticas não são criados e muito menos fixados por leis, mas desenvolvidos na prática por lideranças institucionais que precisam avaliar, tomar decisões e fazer ajustes ao longo do caminho, e não, simplesmente, executar o que consta de uma lista fixa de metas (Best & Holmes, 2010; Haynes, Garvey, Davidson, & Milat, 2020; Head, 2019). (Oliveira; Schwartzman, 2021)

Segundo esses autores a resolução dos problemas da educação por meio de mecanismos de colaboração não pode contar com a lei; ela depende muito mais do exercício efetivo de lideranças capazes de promovê-la. Entretanto, em que pese tais recusas históricas, em que pese a “existência constitucional” do Sistema e a tramitação de uma lei complementar, agora sancionada lei, há um outro condicionante estrutural que é limitante da consecução das finalidades maiores da educação: trata-se de uma situação denunciada no texto do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932.

[...] o divórcio entre as entidades que mantém o ensino primário e profissional e as que mantém o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste Manifesto, ‘para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932, p. 40)

13 Esse posicionamento foi reforçado por Claudio Moura Castro, no Estadão de 07/09/2025, na Seção Palavra Aberta em que, mesmo levantando algumas questões importantes sobre o federalismo, o conteúdo é vazado em uma linguagem irônica e até ofensiva. O título da coluna é: *SNE: a obra-prima do barroco tecnocrático*. Sobre o mesmo assunto, cf. Editorial do Estadão em 14/09/2025 sob o título “Os riscos do “SUS Educação” e o Editorial do Globo em 13/10/2025: “SUS da Educação é avanço, mas não corrige desequilíbrios”.

A expressão “estratificação social” está apontando para o sistema social que subjaz aos “dois sistemas escolares paralelos”. Trata-se do sistema capitalista. Com efeito, o capitalismo é uma forma histórica da organização da existência social na qual se radica um sistema de produção de tal modo que os capitalistas, proprietários dos meios de produção, mesmo competindo entre si, regulamentam a organização do trabalho. De outro lado, os trabalhadores, também concorrendo entre si na busca de trabalho, “não possuem o direito institucional à alocação ou distribuição dos produtos da organização do trabalho” (Przeworski, 1989, p. 24).

Resulta daí uma desigualdade congênita à sociedade capitalista, ainda que dentro de um movimento contraditório. Maior ou menor, no sistema capitalista, a desigualdade vai aparecer em alguma área da existência social, sempre no âmbito de contextos históricos.

O conceito de sistema nacional de educação ou mesmo o de sistema unificado de educação tem como desafio maior o horizonte da igualdade cujo motor mais importante não se radica na escola, mas no próprio sistema social¹⁴. De todo modo, essa radicação no sistema social se desdobra para a educação escolar, de que a História da Educação é testemunha, especialmente pelas várias manifestações da “dupla rede”¹⁵.

Em relação a isso, a nossa Constituição de 1988 se ancora em uma teoria da cidadania, desde seu solene Preâmbulo. Diferentemente de uma teoria da revolução, a teoria da cidadania, em países democráticos, estabelece uma tensão entre igualdade como meta e a desigualdade como realidade fática. É o que se lê no art. 3º da Carta Magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;¹⁶

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

14 Aqui reside o foco do trabalho seminal de Saviani (1973) sobre a noção de sistema ao pesquisar a elaboração e tramitação da LDB de 1961. Cf. também, do mesmo autor, livro de 2008.

15 Sobre a “dupla rede”, cf. a Exposição de Motivos do Decreto-Lei n. 4042/1942 em contraste com o artigo 129 da Constituição outorgada de 1937, em que fica clara a distinção entre a destinação do ensino secundário e a destinação da educação profissional aos trabalhadores.

16 Segundo estudo recente da FGV Social de maio de 2025, há, no Brasil, 14,7 milhões de pessoas vivendo em “pobreza extrema”. A renda do trabalho dos mais pobres cresceu 10,7%, e a extrema pobreza caiu para 6,8% da população, ou 14,7 milhões de pessoas, em 2024. Aqui vai uma homenagem a Sebastião Salgado que, por sua pedagogia fotográfica, chama a atenção para grupos vulneráveis de nossa sociedade.

O inciso III do art. 3º. conta com o forte verbo “erradicar”. “Erradicar a pobreza e a marginalização” é reiterada no art. 23, justamente aquele que, em seu parágrafo único, aponta para a lei complementar do Sistema Nacional de Educação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (Brasil, 1988)

Um país que busca a justiça e a solidariedade não pode conviver com situações que apresentam parte da população vivendo abaixo do “mínimo existencial”¹⁷. Aqui, o verbo “erradicar” significa buscar e extinguir “as raízes e combater as causas” que produzem tais situações insustentáveis. É preciso extinguir tais raízes para que elas não se reproduzam, pois ao se reproduzirem, mantêm e podem ampliar a realidade desigual e discriminatória existente.

Trata-se, pois, de um objetivo que pede pela desconstrução de estruturas inaceitáveis pelo princípio constitucional da “dignidade da pessoa humana”, mas exige também a construção de políticas que caminhem na direção da emancipação das classes e das pessoas como coletivos e indivíduos dotados de autonomia e participação. Aqui se aninham, por exemplo, tantos e tantas jovens e adultos(as) que não tiveram acesso à educação e que se veem marginalizados no âmbito de uma sociedade grafocêntrica em caminho para uma sociedade digital¹⁸.

Importa, pois, trazer um dos objetivos do Plano Nacional de Educacional (PNE), Lei n. 13.005/2014, cujos incisos I, II e III do art. 2º. dispõem:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação. (BRASIL, 2014)

Além da reiteração do substantivo “erradicação”, verifique-se os sentidos do substantivo “atendimento”, significando dar atenção, saber ouvir para que o “atendimento” vá além da oferta, do acesso e sua universalização. Trata-se da permanência dentro das unidades escolares e da obtenção de um padrão de qualidade, conforme o art. 206, incisos I e VII.

17 Em valores mensais de 2024, segundo vários levantamentos, a linha de pobreza é de R\$ 692,54. Já a de extrema pobreza é de R\$ 217,37.

18 Observe-se que o direito à educação inclui jovens e adultos como Titulares desse direito. Ainda que fora da obrigatoriedade, por conta da faixa etária, nem por isso deixam de contar com o direito público subjetivo dado que, segundo o art. 205, a educação é direito de todos e dever do Estado.

O inciso III do art. 3º. da Constituição continua com o verbo “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A teoria da cidadania, ínsita na Constituição, aceita um certo grau de desigualdade e, ao mesmo tempo, o verbo *reduzir* significa tornar menor a distância entre os estratos da (re)distribuição de renda e os níveis de desenvolvimento entre as regiões do país. Ademais, esta redução implica a vedação de retrocessos sociais que reduzam ou extingam a prestação de direitos sociais já positivados em leis. Mais do que isso, implica a célebre formulação de Hannah Arendt de que a democracia é direito a ter direitos, novos direitos. Nesse sentido, a redução implica reformas cumulativas que conduzam a novos direitos.

Lafer (2009), comentando o pensamento de Hannah Arendt, leciona que uma característica desse campo comum é a igualdade.

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A Igualdade não é um dado – ele não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. (LAFER; 2009, p. 150)

Por sua vez, o inciso IV do art. 3º da Constituição indica a subalternização de vários grupos sociais em que se cruza desigualdade com discriminação. O “bem de todos” a ser promovido terá que atender, pois, ao inciso III e, agora, ao IV.

Nosso passado de exclusão social se somou (e se soma) com um passado (e presente) de preconceitos e discriminações, atingindo de maneira negativa a diversidade cultural. Vítimas maiores desse processo odioso são os brasileiros descendentes dos cativos e as comunidades indígenas. Entrementes, o inciso explicita os preconceitos “de origem, raça, sexo, cor, idade”, objetivando, além dos já assinalados, os migrantes, as mulheres e as pessoas em situação de deficiência, as pessoas de orientação sexual não heteronormativa e os idosos.

Ademais, há a preposição “sem” indicando a ausência de “quaisquer outras formas de discriminação”. Portanto, preconceitos e discriminação associados às pessoas ou a coletivos se tornam intoleráveis e devem ser objeto de uma contínua desconstrução cultural, especialmente em um país que os tornou sistemáticos.

A articulação entre “o bem de todos” e a condenação a toda forma de *discriminação* indica, de um lado, a desconstrução das discriminações negativas e, de outro lado, a abertura para a discriminação positiva, também conhecida como ação afirmativa¹⁹.

19 Sobre discriminação positiva, cf. Calvès (2004).

Como nos leciona Ferrajoli (2019, p.13) em seu *Manifiesto por la Igualdad*:

[...] la igualdad está estipulada porque somos diferentes, entendiendo “desigualdad” en el sentido de diversidad de las identidades personales de condiciones de vida materiales. La segunda es que está estipulada porque somos desiguales, entendiendo “desigualdad” en el sentido de diversidad en las condiciones de vida materiales. En definitiva, la igualdad está estipulada porque, de hecho, somos diferentes y desiguales, para la tutela de las diferencias y en oposición a las desigualdades.

Ora, o campo das desigualdades e o dos preconceitos e discriminações atentam contra o ser igual, o ser par e, com eles, a educação não se fez um direito, a educação continuou sendo um privilégio. Portanto, há uma dialética entre igualdade e diversidade, objetivando, junto com o combate à desigualdade, a extinção de qualquer forma de preconceito e discriminação.

Nesse movimento, é crucial o papel de um Estado capaz de garantir um espaço para a defesa de direitos importantes para a participação política na vida social. Ao lado disso, urge a presença participativa da sociedade civil em prol desses objetivos.

IV

A tradução, obrigatória por lei complementar, do que deve ser essa articulação federativa, em termos operacionais, deveria ter ocorrido ao final de 2016. Contudo, a crise vivida neste ano que redundou na cassação, sem base jurídica, da presidente Dilma Roussef, o cumprimento do restante do mandato por um presidente sem legitimidade e a eleição do incumbente da Presidência entre 2019-2022, resultaram em mais um fracasso do Plano Nacional de Educação e, com isso, a postergação do SNE.

O Sistema, por sua vez, tinha como ser trazido à tona, pela Conferência Nacional da Educação (Conae) que batalhou para que, quando da tramitação do PNE no Parlamento, o conceito de Sistema Nacional de Educação fosse introduzido na emenda constitucional 59/09. Por sua vez, a impositividade de uma lei complementar e uma certa concomitância do que veio a ser a emenda no 108/2020, a do Fundeb permanente, postulavam formas de organização e coordenação de políticas educacionais em bases pactuadas.

Desse modo, houve vários projetos de lei nascidos na Câmara. Vale reproduzir o processo de tramitação bem-posto por Furtado (2024, p. 78-79):

O projeto de lei complementar PLP 25/2019 iniciou na Câmara dos Deputados em 13 de fevereiro de 2019, onde foi apresentado no Plenário da Casa. Posteriormente, a Mesa Diretora encaminhou esse PLP em regime de urgência para a tramitação para as Comissões de Educação, Tributação e Finanças e Constituição de Justiça e Cidadania. No período de 8 a 24 de março de 2021 foram apensados à proposição os projetos de lei com matéria correlatas, sendo eles os PLP 47/2019, PLP 216/2019 e PLP 267/2019, além da apresentação de requerimentos da parte de parlamentares que solicitavam a realização de audiências públicas ou seminários para o debate sobre o SNE e a regulamentação da cooperação federativa. [...] Em 18 março de 2022 essa matéria foi apensada ao PLP 235/2019. Ainda em 2019, o PLP 235/2019, teve a leitura da matéria na sessão do Senado em 10 de outubro...

No Senado, o projeto teve Flávio Arns, à época do Rede/PR, como presidente e, como relator, o senador Dario Berger. Mediante Comissão Especial e por conta de audiências e consultas, o projeto sofreu alterações significativas. Por exemplo: os 20 artigos iniciais do Relatório Arns passaram a ter 54 artigos. Uma vez aprovado na Casa, o projeto foi enviado à Câmara em 17 de março de 2022. Trata-se do PLP n. 235/2019 com 59 artigos, com 6 capítulos sendo que, no interior de alguns, há Seções e Subseções. Esse PLP teve aprovado pela Câmara dos Deputados um substitutivo, em 03 de setembro de 2025, com 64 artigos e 6 capítulos e com seções e subseções. Tendo retornado ao Senado, foi aprovado com 64 artigos, 6 capítulos, 22 seções e 16 subseções.

A leisancionada busca clarear as diretrizes do que venha a ser um “alinhamento e uma harmonização” (Brasil, 2019) das políticas educacionais, de modo a evitar, de um lado, dispersões e sobreposições e, de outro, uniformidade. Um sistema nacional de educação longamente postulado por educadores e gestores, constitucionalmente “existente”, torna-se condição de possibilidade para o aprofundamento de um autêntico regime de colaboração e uma aplicação de recursos, recursos novos inclusive pelo inciso VI do art. 214, dentro de um Plano Nacional de Educação.

Desse modo, a “consistência” de um Sistema Nacional de Educação decorre do direito à educação para todos e do dever do Estado em que as finalidades e os princípios da educação devem se efetivar seja naquilo que é nacional, inclusive no respeito às diversidades culturais, seja no que é próprio do regime autonômico federativo. Decorre disto a presença dos adjetivos comum ou do básico, seja na Constituição, seja na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Comum e básico, de um lado, evita a dispersão e, de outro, efetiva a articulação do uno e do múltiplo por meio de uma ação organizada e permanente do Estado Nacional. Para tanto, as funções de coordenação e de articulação do Estado Nacional

(art. 8º, § 1º da LDB), em seu movimento conjunto de conexão entre os vários entes, só se realizam caso haja um polo coordenador. Tal polo tem a finalidade de uma formulação pela qual se obtenha uma sincronia interna, evitando-se antinomias entre os sistemas.

Este polo é a União que tem no Ministério da Educação seu eixo executivo junto com as instâncias de negociação/pactuação²⁰ e o seu eixo normativo, o Conselho Nacional de Educação²¹. Este polo, dentro do Estado Democrático de Direito e Republicano, não é o centro de um poder hierárquico. Ao contrário, é um lugar em que os círculos concêntricos dos vários poderes autônomos formam como que uma descentralização qualificada pela ação coordenada, negociada e pactuada própria do regime de colaboração e da gestão democrática.

Continuará a caber à União a coordenação dos sistemas de educação, superando as disparidades regionais pela equitativa redistribuição dos recursos em termos de assistência financeira e técnica. Este é um dos caminhos pelos quais se pode encaminhar um dos vetores da redução das desigualdades sociais e das discriminações.

À dimensão sistêmica e isonômica da função política, redistributiva e técnica se ajunta a função supletiva. Ela pode ser uma função supletiva do direito, significando o estabelecimento de uma norma quando, em face de casos concretos, tem-se a carência de uma regra específica. Pode ser, também, o meio pelo qual a União, à vista de uma incapacidade justificada do ente federado (estadual ou municipal), dá conta de um direito, subsidiando-o, provisoriamente, em termos financeiros. Isso se pode dizer dos estados em relação ao municípios, considerada a real situação de cada qual.

A função supletiva, em face das disparidades assimétricas existentes, implica a equidade como uma decorrência da justiça. Segundo os clássicos, a equidade é a correção da justiça legal que, por seu recorte universal, se revela insuficiente e de difícil aplicação em casos específicos. A equidade considera uma particularidade em vista

20 No projeto já finalizado e aprovado no Senado, tais instâncias, de *funções integradoras*, estão, nos art. 10 e 11, sob a égide da *governança democrática*. A gestão democrática só aparece uma vez no inciso VI do art. 3º. O conceito de *governança* indica a direção estratégica mediante o estabelecimento de objetivos a serem atingidos por meio de políticas, processos e programas a serem realizados com regras. O conceito de governança é a capacidade de colocar em ação as condições de governabilidade, ou seja, de pôr em marcha as políticas públicas pertinentes. Em outros termos, capacidade de implementação dos direitos. Dentro desse paradigma, a gestão é o modo prático de execução do que foi definido com o devido planejamento. Em suma, a *governança* indica o *para onde* e a *gestão* aponta o *como*. Há uma variante da governança chamada de *democrática* que assinala, pelo compartilhamento de parceiros, formas de participação e de cooperação. Seriam as *instâncias*?

21 Consoante o art. 15, § 5º do projeto ora aprovado e finalizado, caberá ao CNE coordenar o *Fórum dos Conselhos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de caráter consultivo, para debater e harmonizar as normas educacionais nas suas respectivas esferas*. Registre-se que, por conta de duplicidade de funções, o Conselho de Apoio Normativo (CAN) foi retirado do projeto no Senado.

de uma solução justa que contenha a lei e a assunção das circunstâncias. Tratar, pois, desigualmente os desiguais na medida da desigualdade, aponta para uma alteridade desigual a fim de se alcançar patamares novos e sucessivos de igualdade²².

Assim, o sistema nacional de educação, preservando-se o nacional, não é uma adesão voluntária dos sistemas de educação. Trata-se de garantir um direito juridicamente protegido, assegurando a cidadania e os direitos humanos.

Se o foco é a cooperação mútua com padrões mínimos de qualidade, rumo a uma unidade, é preciso atentar que essa “unidade não é uniformidade”. Como afirmava o Manifesto dos Pioneiros (1932): “unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe diversidade.” Sendo o Brasil um país federativo na divisão política, além de outros fatores, há que preservar e garantir a diversidade dos sistemas e a redução das desigualdades regionais. E como continua aquele Manifesto: “não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que temos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a república, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum”.

O SNE, sistema dos sistemas federativos, acolhe “a diversidade na unidade” como já previam manifestações anteriores da sociedade civil: o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, o *Uma vez mais convocados*, de 1959 e a *Carta de Goiânia* de 1988. E ainda, e sobretudo, a Constituição de 1988.

Esse jogo “unidade/diversidade” se rege pela gestão cooperativa na execução das políticas educacionais. Sabe-se, por outro lado, que as competências dos e entre os entes federativos é complexa e, atualmente, “tem baixa coordenação e pouca colaboração”, consoante Ranieri (2019). Isso tem conduzido à fragmentação, à descontinuidade, às disparidades e a não efetivação de direitos.

O que já está estabelecido é a instituição das “Instâncias de pactuação e de negociação”, seja na lei n. 13.005/2014, seja na lei sancionada, para efeito de uma efetivação legal da correlação “unidade/diversidade” e da superação da baixa coordenação e pouca colaboração. São duas as Instâncias cujos delineamentos mais significativos se seguem.

A Comissão Interfederativa Tripartite da Educação (CITE) que deverá negociar e pactuar, em dimensão nacional, uma atuação conjunta dos entes federativos. A coordenação, papel do MEC posto no art. 8º, §1º da LDB diz: “Caberá à União a coordenação da política nacional, articulando os diferentes níveis e sistemas...” (Brasil, 1996).

22 Cf. artigos 158, 211 § 4º da Constituição de 1988.

Co-ordenar é ordenar com. Não se trata de ordenar para ou contra. Também cooperar é operar com, não é operar para e nem operar contra. Negociar é firmar acordos; cooperar é atuar junto em vista de um mesmo fim; e, pactuar é decidir em conjunto. Tais termos implicam o diálogo, o ouvir as partes, por vezes em situações atravessadas por conflito, e deles se pode dizer que estão sob o princípio da gestão democrática, conquanto a lei aponte para uma *governança democrática*²³.

A segunda Instância, a Comissão Interestadual Bipartite de Educação (CIBE), tem em vista um planejamento regional entre os Estados e Municípios, principais executores das políticas da educação básica. Cabe a essas instâncias a definição e a distribuição dos insumos pedagógicos essenciais e Custo Aluno Qualidade (CAQ)²⁴, com orçamento estudado²⁵.

E não se pode deixar de apontar que tais Instâncias exarçam *resoluções orientadoras*. Nesse sentido, em que pese ser uma expressão nova e paradoxal, parece indicar que são diretrizes pactuadas e que, só em casos específicos, possuem a força de normas e, como tais, vinculantes (como é da natureza de uma Resolução). Tal expressão aparece, por exemplo, no art. 24 e no §3º do art.13.

A Lei cria, também, a Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (INDE), respondendo ao art. 212, § 9º e 212-A, § 2º. da Constituição de 1988 e o Identificador Nacional Único do Estudante (INUE) como competências da União à luz do conceito de *governança democrática*, para o compartilhamento regular de dados no âmbito da articulação e cooperação entre os entes federados em matéria educacional, de modo a promover a interoperabilidade desses dados.

A lei sancionada segue postulando, junto ao Conselho Nacional de Educação, a existência de um Fórum que reúne representação dos conselhos estaduais, distrital e municipais de educação com o objetivo de debater e harmonizar as normas educacionais das respectivas esferas de competência. Esse órgão está previsto no art. 9º, parágrafo único, da LDB. São avanços significativos que importa acompanhar sua tradução mais operacional.

23 A gestão democrática é princípio constitucional desde a promulgação do texto original de 1988. Já governança aparece sob uma lei complementar, ademais de possuir uma origem baseada no gerencialismo.

24 A lei sancionada engloba no CAQ o vem sendo denominado de CAQi, isto é, os insumos básicos quando diz que a definição do CAQ deverá considerar conjunto mínimo de insumos e seus custos. Tais insumos fazem parte do art. 17 do PNE aprovado na Comissão Especial e ganhou todo o Capítulo VII do Projeto, art. 21-27

25 O projeto de lei n. 2.614 de 2024 do PNE, aprovado na Comissão Especial, assim se refere a essas instâncias no art. 7º: § 3º A governança do PNE disporá de instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 4º Atos dos Chefes dos Poderes Executivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporão sobre a governança, o monitoramento e a avaliação dos planos de educação, em consonância com o PNE. § 5º A governança de que trata o § 4º disporá de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre os Estados e os respectivos Municípios.

V

A lei, entretanto, precisa ser mais clara e específica com relação ao financiamento dos insumos pedagógicos essenciais e do CAQ. Esse é um ponto crucial tanto para o fornecimento de insumos pedagógicos essenciais, quanto de fatores conducentes diretamente a uma oferta de qualidade²⁶. Sob injunção legal, os caminhos articulados deverão passar, imperativamente, pelos insumos pedagógicos essenciais, sem o que perecerá a igualdade de acesso e de tratamento, quesitos iniciais da igualdade de condições. Por sua vez, só o SNE pode viabilizar o art. 75 da LDB, que deve seguir para o Custo Aluno Qualidade (CAQ), com o “devido respeito à equidade” e à capacidade política e financeira do Estado (União/Estados/DF e Municípios) em vista de uma implementação real.

O Relatório do projeto do Senado assinalava:

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) é estabelecido como referência para o investimento por aluno na educação básica, considerados o orçamento de cada ente federado, as necessidades e especificidades locais, as complementações da União ao Fundeb e outras complementações federais e estaduais que vierem a ser instituídas. Referida aos padrões de qualidade da educação básica passíveis de monetização, a definição do CAQ deverá considerar conjunto mínimo de insumos e seus custos, para cada etapa e modalidade da educação básica, e a variação regional e local de insumos e custos. A metodologia de cálculo do CAQ será pactuada na CITE e o cálculo, realizado pelo Ministério da Educação. (p. 16-17)

Referindo-se ao SNE, articulado ao PNE, em outro trecho, diz o Relatório:

Trata-se, assim, de medida que tem o condão de otimizar a aplicação dos recursos, combatendo ineficiências e garantindo que cada ente atue de forma complementar e sinérgica em programas estratégicos, maximizando o impacto do investimento feito pela sociedade na educação. (p. 20)

Chama à atenção a Exposição de Motivos relativa ao projeto de Plano Nacional de Educação (2024-2034) do governo federal, bem como sua assinalação no art. 14 e na meta 18. Diz a Exposição, no item 3.11, que *é necessário avançar na pactuação dos padrões nacionais de qualidade e na definição do custo-aluno-qualidade*, conforme previsto no §7º do art. 211 da Constituição Federal.

Será preciso melhores esclarecimento e definição, nas Instâncias, do que se entende por governança democrática. Seria o modo de se entender a cooperação no âmbito do Sistema? A gestão democrática é apenas um modo de execução prática

26 Apenas um dado: há 6.000 escolas no Brasil sem água potável, de acordo com um painel articulado por órgãos governamentais em torno do Censo Escolar de 2024, afetando 744.000 alunos. Cf. FSP, 04/05/2025.

da governança? Quais as formas de realização da função redistributiva à luz da emenda no 108, nas leis no 14.113/2020 e 14.276/2021, bem como a forma da função supletiva? Ambas as funções representam a consistência da assistência direta e indireta e das condições de oferta dos sistemas com os insumos materiais, pedagógicos e tecnológicos.

Outro ponto importante das Instâncias será a tarefa da efetivação do piso salarial nacional da docência e de diretrizes e normas de uma política nacional de formação docente ampliada, sólida, rigorosa e articuladora entre teoria e prática, sem a qual o padrão formativo de qualidade não se efetivará. O projeto inclui o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, com custeio para suas atividades.

Outro ponto importante das instâncias será a tarefa de efetivação do piso salarial nacional da docência e de diretrizes e normas de uma política nacional de formação docente, ampliada, sólida, rigorosa, articuladora entre teoria e prática, sem a qual o padrão formativo de qualidade não se dará.

Para tanto, é preciso ter em mãos uma radiografia mais fina da situação da educação básica a fim de garantir tanto a igualdade de condições, quanto a diversidade regional e cultural. A equidade reiterada implica o jogo da diminuição das desigualdades e a proteção da diversidade²⁷. No Relatório ao projeto do PNE aprovado na Comissão Especial da Câmara, lê-se:

A meta 19-a propõe ampliar o investimento em educação, de modo a atingir o equivalente a 11 % (onze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o décimo ano de vigência deste PNE, sendo ao menos 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) provenientes de aplicação de recursos públicos

O projeto do PNE aprovado na Comissão Especial da Câmara, estabelece:

Art. 18. A parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, será destinada à educação pública, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta de financiamento prevista no PNE, priorizada a infraestrutura da educação básica.

É de se notar que, quanto ao financiamento, a meta 18 do PNE do projeto do governo é de alcançar 7% do PIB no sexto ano do Plano e, progressivamente, até 10% do PIB até 2034. Por sua vez o projeto da Comissão Especial estabelece 7,5% do PIB do fundo público mais 3,5% pela iniciativa privada.

27 O Projeto de PNE, aprovado na Comissão Especial da Câmara, atribui ao MEC, no § único do art. 20 a elaboração do *marco referencial de equidade* a fim de orientar a assistência técnica e financeira aos entes subnacionais.

19-a: Ampliar o investimento em educação, de modo a atingir no mínimo o equivalente a 11% (onze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o décimo ano de vigência deste PNE, sendo ao menos 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) provenientes de aplicação de recursos públicos, de forma a garantir o cumprimento das metas deste plano.

Em relação ao PNE 2014-2024, há uma diminuição do PIB de 2,5% do que viria do fundo público e inclui 3,5% advindo da iniciativa privada.

VI

O SNE, sistema dos sistemas, deve se pautar pela diversidade com unidade, de modo a evitar tanto a descontinuidade e dispersão, quanto a uniformidade. O SNE representa uma oportunidade de, finalmente, instituir, de fato, uma política de Estado que se traduza em um Plano Nacional de Educação que seja viável, factível, de recorte democrático e que, com capacidade política e financeira, possa garantir o direito à educação com ampla coordenação e alta colaboração, ao contrário do que vige hoje. Isso pode evitar o constante fracasso dos PNE, a histórica descontinuidade das políticas e fazer do Parlamento e da Sociedade os atores que, atuando contra a dispersão de esforços, venham complementar uma obra ainda não consumada.

Para tanto, é preciso dispor de “capacidade política”, ou seja, um potencial positivo do poder executivo federal. É ele que é o implementador básico do Sistema Nacional articulado ao Plano Nacional. Tal capacidade se efetiva, também, em um respaldo no poder legislativo e na sociedade civil a fim de haver uma viabilização de ambos. O SNE e o PNE, e dentro deles os insumos pedagógicos essenciais e o CAQ, exigem um alta capacidade política, inclusive no interior do aparelho de Estado. Esta capacidade é um pré-requisito para não comprometer o processo em sua efetivação. Ademais, a capacidade política exige um relacionamento republicano e crítico com grupos de pressão que tenham poder de influir, seja no interior do aparelho de Estado, seja no comportamento dos deputados. Trata-se de uma estrutura dotada de recursos, infraestrutura e gestão, capaz de efetivar as políticas públicas. Em síntese: a complexidade do SNE/PNE supõe alta capacidade política para as relações político-cooperativas entre todos os atores, requisito necessário à sua viabilização e efetivação.

Hoje, essa capacidade política encontra-se rodeada de fatores que não despertam muito otimismo com relação à continuidade dos avanços na efetivação de dispositivos que impliquem maior democratização da educação. Temos um Congresso predominantemente conservador, com segmentos francamente “iliberais” e uma sociedade civil fraturada, boa parte afogada em mensagens mentirosas e recheadas de ódio, veiculadas inclusive por parte de uma mídia religiosa fundamentalista, mídia esta concedida pelo Estado.

O princípio da liberdade de expressão, constitucionalmente disposto no art. 5º, tem servido como cortina de fumaça para discursos de ódio, apologia ao crime, difamação, conteúdos que implicam uma ilicitude penal e *fake news*, em franca colisão com as restrições existentes no corpo constitucional e em colisão com o princípio da dignidade da pessoa humana. Racismo, discriminação, ódio, entre outros, não podem ser acobertados por uma pretensa liberdade de expressão. As redes sociais, uma terra sem lei, hoje se configuram como um “partido ideológico” presente nos aparatos privados de hegemonia, nos termos de Gramsci (2007), e de recorte digital.

Vivemos no mundo uma cultura “iliberal”, nos termos do pensamento liberal de Fareed Zakaria (2003). Iliberal é um neologismo para o neoconservadorismo autoritário, em que dirigentes e parlamentares, eleitos pela via do voto, escapam a toda forma de constitucionalidade, contestando a independência da magistratura ou esticando ao limite a interpretação da lei, a fim de impor limites aos direitos fora de um caminho processual democrático. Ou seja, não se contesta diretamente a democracia. Contestam-se meios institucionais que conduzem à democracia, como voto, urnas, judiciário, entre os quais a imputação à democracia liberal como sendo uma ditadura de esquerda... Muitos desses gestores, autocratas com certo apoio popular, se filiam a tendências de extrema-direita. Além do escape acima referido, pretendem destruir, por dentro, o próprio arcabouço democrático, a fim de instalar um governo autoritário. Os primeiros alvos de regressão são o ataque à magistratura, a censura às instituições acadêmicas e o combate aos direitos sociais e direitos humanos²⁸.

Esse “iliberalismo”, a rigor um projeto autoritário conservador em curso nos Estados Unidos da América e em outros lugares do mundo, metodicamente articulado²⁹, tem projetos que atacam iniciativas de explicitação da orientação de gênero, das mudanças climáticas e das vacinas, entre outras. Um dos alvos principais é a liberdade acadêmica das Universidades e das próprias escolas da educação básica, inclusive propondo privatizações e outras dimensões curriculares. As instituições escolares, pela produção do saber não dogmático, pela circulação de saberes, pela pesquisa científica, são um polo de crítica ao “iliberalismo” e de resistência aos ataques à igualdade e à diversidade³⁰.

28 No caso do Brasil, no período 2019-2022, 3 Projetos de emendas constitucionais visavam a desvinculação constitucional dos recursos para a educação e a saúde. Os três projetos de PEC foram enviados, em 05/11/2019, englobados pelo nome de Plano Mais Brasil: a PEC Emergencial (n. 186/2019), a PEC do Pacto Federativo (PEC n. 187/2019) e a PEC dos Fundos Constitucionais (PEC 188/2019).

29 Cf. Heritage Foundation, as Conferências de Ação Conservadora e Casa Publicadora das Assembleias de Deus.

30 O curioso é que esse autor não conseguiu enxergar a sua crítica ao que já se anunciava e se passa, hoje, nos Estados Unidos, com o caminho autocrático de Donald Trump.

Essa cultura “iliberal”, neoconservadora, também viceja no Brasil. Ela contesta o dever do Estado na oferta de uma educação obrigatória, fomenta as escolas de fundo repressivo sob a capa de serem cívico-militares, defende um controle do exercício da docência potencializado pelos novos meios tecnológicos que reduzem o trabalho vivo, substituindo-o por formas de robotização e utilização da inteligência artificial. Em caso recente, essa cultura “iliberal” se mostrou agressiva contra as Universidades por serem instituições dotadas de saberes plurais e antidogmáticos. Tal agressividade se manifesta também na recorrente orientação de órgãos internacionais e nacionais pela desvinculação de recursos constitucionalmente postos para a educação.

Ademais, formas capciosas de privatização do público são encobertas por meio do conceito de parcerias, na realidade, formas de gestão puramente gerencialistas. E não são poucos os ataques à laicidade, com muita ênfase contra as religiões de matriz afro-brasileira. Junto a isso, a denominada pauta de costumes, disseminada nas redes (anti)sociais, se arvora a criar o conceito esdrúxulo de “ideologia de gênero”. Perceba-se que, no âmbito de um país federativo, tais ações têm sido verificadas no interior de estados e municípios.

Há, aqui, um terreno de disputa por hegemonia. E, como apontado por Gramsci (2007), a conquista do poder cultural antecede a conquista do poder político. Nesse campo, a extrema direita tem sido capaz de mobilizar, via redes (anti) sociais, reais gramáticas discursivas e formas de consciência em torno de valores conservadores, quando não, reacionários. Será preciso verificar bem, na correlação de forças hoje existentes, se o campo progressista tem efetivo contrapoder, especialmente em relação aos partidos ideológico-digitais³¹.

Se houver baixa capacidade política, especialmente da parte do Poder Executivo na relação com o Legislativo e com a sociedade civil, as pautas do SNE e o atingimento de suas finalidades poderão ficar comprometidos. Pior do que isso, pode haver o comprometimento da democracia pelas mesmas vias formais do sistema eleitoral, conducentes a vertentes autoritárias, próximas de versões neofascistas.

De todo modo, a lei sancionada, em sua literalidade e em seu espírito, atende aos princípios do federalismo cooperativo, ao reiterar o papel coordenador da União e rejeitar uma centralização homogeneizadora. A coordenação é uma gestão conjunta, por resguardar a autonomia dos entes federativos, seja por manter diretrizes para o conjunto da educação, com maior explicitação. Os princípios e finalidades da educação, expressos no capítulo da educação da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, são reforçados em prol do direito à

31 Aqui há uma articulação religiosa e política especialmente crítica da laicidade e de determinados direitos civis. Essa articulação conta com frentes parlamentares (cf. Rocha, 2024; Sanchez e Passos, 2024). Há o filme *O Apocalipse nos Trópicos*, disponível em a Netflix.

educação de todos e do dever do Estado. Ademais, o Sistema Nacional interage com o Plano Nacional, e não há no corpo textual, até o presente, antinomias que lesionem a integralidade e coesão da proposta.

Não será tarefa fácil levar adiante o SNE, já que será preciso desconstruir a falsa ideia propalada de que um sistema nacional significa intromissão na autonomia dos estados pela União e na liberdade de ensino. Neste sentido, a reiteração, na legislação, de um sistema nacional federativo, articulado, por colaboração, sem deixar de reconhecer a liberdade de ensino, não deixa margem a dúvidas, inclusive pela introdução das instâncias de negociação. Por outro lado, há a tormentosa questão do financiamento a qual, se em tempos de bonança econômica já era complexa, em tempos de crise, além de complexa, se torna complicada. E não se pode esquecer que, na correlação SNE/PNE, além da dimensão nacional, há o desdobramento de Planos de Educação nos estados e municípios.

A oportunidade desta Reunião da ANPED de pesquisadores traz consigo o desafio de um enfrentamento, simultaneamente científico, técnico e político. Desafio político pela posição que eventualmente venha a ser tomada em relação à capacidade política de analisar a correlação de forças. Desafio técnico porque o tema contém um emaranhado de administração pública e financiamento compatível com o conjunto do Sistema, com especial ênfase no monitoramento e avaliação das ações em relação ao conjunto dos entes federados. E desafio científico pela imperiosidade do acompanhamento de um processo que pode vir a representar uma oportunidade rara de acerto de contas com um passado tardio quanto ao direito à educação e uma projeção de que este direito se revista de sua face emancipatória para todos.

Daí a importância da defesa da democracia, dos direitos fundamentais, da ciência, da laicidade e, especialmente, de uma educação pública fortalecida e de qualidade.

Está aí o nosso maior desafio.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, de 29 nov. 1958, p.7622. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD29NOV1958.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº. 235**, de autoria do Senador Flávio Arns (REDE/PR). Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. BRASÍLIA, DF, Senado Federal, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2149911&filename=PLP%20235/2019 Acesso em: 19 ago. 2025.

BUFFA, Esther. **Ideologias em conflito**: escola pública e escola privada. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.

CALVÈS, Gwénaële. **La discrimination Positive**. Paris: PUF, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e Educação Brasileira**: católicos e liberais. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Federalismo, PNE e SNE. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de (Org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe: PE: CCS, Gráfica e Editora, 2016. p. 11-15.

FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la igualdad**. Madrid: Editorial Trotta, 2019.

FURTADO, Roberval Ângelo. **Desafios e Perspectivas para a Instituição do Sistema Nacional de Educação**. Curitiba: CRV, 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL: **texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD**. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.

MARTINS, Waldemar Valle. **Liberdade de Ensino**: reflexões a partir de uma situação no Brasil. São Paulo: Loyola, 1976.

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **A Reconstrução Educacional no Brasil:** ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932. Exemplar n. 0701. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e; SCHWARTZMAN, Simon. **Precisamos de um Sistema Nacional de Educação?** Disponível em: <https://www.schwartzman.org.br/sitesimon/precisamos-de-um-sistema-nacional-de-educacao/> Acesso em: 19 ago. 2025.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social – Democracia.** São Paulo: Cia das Letras, 1989.

RANIERI, Nina. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. IN: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Org.). **Federalismo e Poder Judiciário.** São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p.261-284.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **A educação conformada:** a política pública de educação no Brasil (1930-1945). Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

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

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil:** o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação:** o âmbito dos municípios. Educação & Sociedade, ano XX, n. 69, p.119-136, dez/1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J56mswq8VnMPzWwPJSKvJG/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 19 ago. 2025.

TEIXEIRA, Anísio. **Mais uma vez convocados. Educação e Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v.4, n.10, abr. 1959. p.5-33. Disponível em: www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/convocados.html. Acesso em: 19 ago. 2025.

ZAKARIA, Fareed. **O futuro da liberdade:** a democracia iliberal nos Estados Unidos e no Mundo. Lisboa: Gradiva, 2003.

Financiamento: a pesquisa contou com apoio do CNPq.

SOBRE O AUTOR

Carlos Roberto Jamil Cury

Possui doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1979). É professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, da qual é professor emérito. Também foi pró-reitor adjunto de pesquisa desta universidade. É professor Honoris Causa da Universidade Federal do Paraná. É professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, atuando na Graduação e Pós-Graduação (mestrado e doutorado). É Pesquisador Sênior do CNPq.

E-mail: crjcury.bh@terra.com.br

Recebido em: 31/10/2025

Aprovado em: 02/11/2025