

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno		UF: DF
ASSUNTO: Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.		
COMISSÃO: Adeum Hilário Sauer (Relator), Maria Beatriz Luce (Presidente), Francisco Aparecido Cordão, Maria Izabel Noronha e Paulo Speller (Membros).		
PROCESSO N°: 23001.000194/2008-02		
PARECER CNE/CP N°: 11/2012	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 4/6/2012

I – RELATÓRIO

1. Histórico

1.1 Instituição de sucessivas Comissões e o processo de elaboração

O Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino na área de educação, previsto nos arts. 211 da Constituição Federal e 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), tem merecido atenção e preocupação constante dos educadores e gestores educacionais, constituindo, recentemente, tema central de duas Conferências Nacionais de Educação: a Conferência Nacional de Educação Básica – Coneb/2008 e a Conferência Nacional de Educação – Conae/2010. O Conselho Nacional de Educação – CNE, no contexto de suas atribuições, vem enfrentando a complexidade da discussão do tema.

Em 7/11/2006, o Conselho Pleno do CNE aprovou a Indicação nº 3/2006, apresentada pelo Conselheiro Adeum Sauer, na qual afirmava que

A abordagem de importantes temas e problemas da educação brasileira está relacionada à compreensão da forma de sua organização e funcionamento, em regime de colaboração, e seu aprofundamento, bem como o equacionamento de questões concretas estão relacionados à falta de regulamentação e à indefinição desse regime de colaboração. A implicação da indefinição do instituto alcança assuntos tratados por ambas as Câmaras deste Conselho Nacional de Educação, onde, frequentemente, se aponta a necessidade de uma maior contribuição deste Colegiado.

(...) o Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios ainda é carente de ações práticas e normativas. A regulamentação do Regime de Colaboração é de competência legislativa. Todavia, em matérias já assentadas pela lei, pode-se alcançar avanços na necessária definição de dispositivos para aplicação concreta, por meio de interpretação e regulação por atos normativos do Conselho Nacional de Educação (p.1-2).

Certamente, os problemas relacionados com a frágil implementação do regime de colaboração vinculam-se a causas maiores, de natureza estrutural, ligadas ao nosso regime federativo, localizadas no desenho institucional que hoje preside a relação entre os diferentes atores do jogo federativo na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas setoriais de educação.

A referida Indicação propunha, portanto, ainda em 2006, que o CNE se dedicasse ao tema oferecendo sua contribuição na construção de um *arranjo capaz de produzir pactos, acordos, negociações ou disputas legítimas que, finalmente, resultassem em ações coordenadas entre as três esferas de governo*, considerando que a implementação das políticas educacionais carecia de espaços capazes de *mediar a relação intergestores na área de educação*.

Em 7/11/2006, por meio da Portaria CNE/CP nº 7, foi instituída “*Comissão Bicameral para a realização de estudos que possam contribuir para o aperfeiçoamento do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino e entre os entes federados*”, composta pelos seguintes Conselheiros: Adeum Hilario Sauer, Anaci Bispo Paim, Hégio Henrique Casses Trindade e Maria Izabel Azevedo Noronha. Desde então a Comissão foi recomposta por três vezes, por meio de sucessivas Portarias, que alteraram a definição inicial, da seguinte forma: “*Recompor a Comissão Bicameral para a realização de estudos que possam propor ações para o aperfeiçoamento do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino e entre os entes federados, bem como a articulação com o Fórum dos Conselhos de Educação* (Portaria CNE/CP nº 1, de 27/3/2009, Comissão: Adeum Hilário Sauer – relator, Mario Portugal Pederneiras e Maria Izabel Azevedo Noronha; Portaria CNE/CP nº 5, de 20/7/2010, Comissão: Luiz Antonio Cunha – presidente, Adeum Hilário Sauer – relator, Maria Izabel Azevedo Noronha, Francisco Aparecido Cordão e Paulo Speller; Portaria CNE/CP nº 2, de 27/1/2012, Comissão: Maria Beatriz Luce – presidente, Adeum Hilário Sauer – relator, Maria Izabel Azevedo Noronha, Francisco Aparecido Cordão e Paulo Speller).

Para desenvolver suas atividades, a Comissão promoveu a realização de duas Oficinas de Trabalho sobre o Regime de Colaboração, em Brasília, no Auditório do CNE, com a participação de 30 convidados externos (gestores de educação das três esferas federativas, representantes de conselhos estaduais e municipais de educação, consultores legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, representante da Unesco, acadêmicos, consultores, especialistas e pesquisadores do tema. A primeira oficina foi realizada em 6/12/2010 e a segunda em 29/8/2011, para a qual o relator elaborou um “*Texto Introdutório*” que serviu de documento-referência, distribuído previamente aos participantes. Os resultados das oficinas de trabalho foram sistematizados e serviram de subsídio à elaboração de versão preliminar do texto do parecer sobre “*Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino*”, que foi distribuído, com antecedência, às pessoas convidadas para participar da Reunião Técnica, realizada no CNE, em 13/4/2012. Participaram 35 pessoas de idêntico perfil e representatividade dos selecionados para as duas oficinas realizadas anteriormente. A sistematização das contribuições das oficinas de trabalho e da reunião técnica, no documento-base que resultou no parecer, contou com a relevante contribuição do Professor Genuíno Bordignon, na condição de assessor. O processo de elaboração beneficiou-se também de um proveitoso diálogo com a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação (MEC), destacando-se a interlocução com a Diretora Flávia Maria de Barros Nogueira.

Em 8/5/2012, foi concluída uma versão do parecer, encaminhada aos membros da Comissão e demais Conselheiros do CNE e, posteriormente, ao Fórum Nacional dos Conselhos de Educação, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e para a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação. Acolhemos muitas das sugestões recebidas, incorporando-as na versão definitiva do texto.

1.2 Atualidade e importância do tema no CNE

A preocupação do CNE, manifestada em 2006, foi seguida de uma agenda de trabalho, intensificada a partir de 2010, conduzida pela Comissão instituída. À medida que os trabalhos

foram se desenvolvendo, assim como acontecimentos políticos importantes para a educação brasileira foram tendo lugar, foi ficando cada vez mais evidente a necessidade de se encontrar caminhos para garantir organicidade e articulação interna às políticas, programas e ações. Em especial, a Emenda Constitucional nº 59/2009 passou a exigir a construção de caminhos institucionais concretos para a regulamentação do Regime de Colaboração e a efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE), a ser estruturado por meio da construção e consolidação de novos patamares e formas de cooperação entre os entes federados, cuja base se articule a um projeto de Estado para a educação nacional. Além de ser o aspecto central da Emenda Constitucional, este foi também o tema maior da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010), apontando, inclusive, para a necessidade desta organicidade dando sentido e concretude ao próximo Plano Nacional de Educação, cuja instituição, agora, conquistou *status* constitucional.

Imerso neste cenário de importantes avanços nacionais, durante todo este período, o CNE tem reiterado, em manifestações diversas de seus conselheiros, a importância e a necessidade de avanços na normatização do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Colaboração. Por exemplo, na Portaria CNE/CP nº 10/2009, que divulgou o documento “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020”, afirma que a ausência de normatização do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Colaboração constituiu-se num dos principais obstáculos para o alcance das metas do PNE. Também a Resolução CNE/CEB nº 4/2010 dispôs, no art. 7º, que a *concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional*. Com o objetivo de avançar na institucionalização desse Regime, a Câmara de Educação Básica (CEB), por meio do Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, aprovou *proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração entre entes federados, basicamente entre Municípios, mediante arranjos de desenvolvimento da educação*. A proposta, baseada em experiências já desenvolvidas no país, constituiu-se num instrumento de institucionalização de formas de colaboração horizontal relevante para a consolidação do Regime de Colaboração.

A Câmara de Educação Básica e o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação concluíram pela necessidade de elaboração urgente de uma agenda conjunta dos sistemas de ensino, em especial quanto ao acolhimento da legitimidade da educação a distância, com suas características de extraterritorialidade, como modalidade necessária para a superação dos desafios frente à democratização de acesso e permanência na educação de jovens e adultos e na educação profissional técnica de nível médio com adequada aprendizagem, desenvolvendo ações educativas em Regime de Colaboração e reciprocidade. A CEB está debatendo com o Fórum uma proposta de definição de diretrizes operacionais para o credenciamento e a oferta de cursos e programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação profissional, em Regime de Colaboração.

A forma de organização e funcionamento da educação brasileira, em Regime de Colaboração, é o arranjo proposto no desenho institucional de nosso regime federativo, de distribuição de competências e responsabilidades entre os atores dos sistemas de ensino, de modo a preservar, ao mesmo tempo, a unidade nacional e a autonomia dos entes federados. Trata-se de conciliar autonomia com interdependência entre os entes federados.

O Regime de Colaboração está previsto no ordenamento jurídico nacional, mas não definido, ou regulamentado. Assim, é objeto de formulações e entendimentos variados, segundo as particulares visões de mundo, ou pontos de vista dos atores desde as diferentes posições que ocupam nas estruturas dos governos, nos conselhos de controle social, nas

representações de trabalhadores, representações empresariais e em diferentes organizações sociais na federação.

O Sistema Nacional de Educação que articule os sistemas, sem risco de centralismos, é visto como o caminho para instituir o Regime de Colaboração. Numa lógica contrária a do *desperdício da experiência*, a construção desse caminho parte do reconhecimento e da valorização de experiências positivas já existentes e de obstáculos a serem superados nessa realidade. Adota-se uma perspectiva instituinte dos processos de (re)construção institucional.

Tais estruturas institucionais poderiam ser transformadas e ampliadas e ainda outras novas poderiam ser criadas para servir à construção de um novo arranjo institucional capaz de dar conta das necessidades da educação – o Sistema Nacional de Educação que traduza a necessária articulação entre os sistemas. Evidentemente, tal construção não pode reduzir-se a um novo instituto burocrático-jurídico senão que deve refletir a dinâmica e os interesses da educação por meio da participação da sociedade. Isso impõe uma mobilização que começa na base da organização educacional e se dirige ao plano político e institucional. Supõe a descentralização que permita a participação organizada, que expresse um novo pacto, entre as esferas do próprio Estado e entre o Estado e as instituições da sociedade civil vinculadas à educação.¹

Impõe-se explicitar, ou formular, uma compreensão, se não unívoca, pois os consensos tendem a anular a diversidade e a salutar dialética na caminhada construtiva da historicidade humana, ao menos indicadora de perspectivas de um processo educacional colaborativo e mutuamente complementar entre os sistemas de ensino ancorado na dimensão nacional comum da desejada qualidade social da educação.

O presente parecer, portanto, trata da cooperação entre os entes federativos e da colaboração entre os sistemas de ensino e foi elaborado com base nas contribuições das oficinas de trabalho e, em especial, levando em conta as deliberações da Conae/2010. Assume caráter de natureza doutrinária e oferece referenciais sobre o Regime de Colaboração, propondo uma agenda de ações para a sua implementação efetiva, na perspectiva de práticas sociais instituintes da organização do Sistema Nacional de Educação. Parte do princípio de que as deliberações da Conae 2010 subsidiaram a elaboração do Plano Nacional de Educação que, na letra e no espírito da EC nº 59/2009, deve ser o instrumento de articulação do **sistema nacional de educação em regime de colaboração**, temas que ganharam centralidade em todo o debate, que permanece vivo na sociedade brasileira e para o qual o CNE aqui contribui.

2. Referenciais do Regime de Colaboração

Nos embates da Constituinte de 1988, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, para o qual confluíram as conferências de educação anteriores, propôs a criação de um Sistema Nacional de Educação. A tese do sistema não foi vencedora, sob a alegação de que feriria o regime federativo. Em seu lugar, foi inserido o princípio do Regime de Colaboração (art. 211 da Constituição: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*).

Sistema Nacional de Educação e Regime de Colaboração constituíram a temática central das duas recentes conferências nacionais de educação (Coneb/2008 e Conae/2010). A Coneb/2008 teve como um dos eixos temáticos a Construção do Regime de Colaboração entre

¹ SAUER, Adeum. **Os desafios da construção de um sistema nacional de educação articulado com os demais sistemas de ensino**. Salvador: Governo da Bahia/ Secretaria Estadual da Educação, 2008. p. 5.

os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação. A Conae/2010 situou o Plano Nacional de Educação como uma das formas de materialização do Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino, no contexto da cooperação federativa instituinte do Sistema Nacional de Educação².

O Documento Final da Conae³, observa que:

A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando os mecanismos democráticos (p. 22)

A análise da Conae, indicando a fragmentação e desarticulação das ações, faz lembrar o Manifesto dos Pioneiros que acusava a ausência de um projeto nacional de educação. Praticamente 80 anos depois, trata-se, mais recentemente, de como melhor articular os sistemas num projeto nacional.

Para fundamentar os referenciais do Regime de Colaboração, são explicitados os antecedentes históricos, os marcos legais, os fundamentos políticos e os avanços atuais.

2.1. Antecedentes históricos – recordar é preciso

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado (Karl Marx).

No sentido que Marx atribui à historicidade humana, *o presente só é inteligível à luz do passado*. A construção do patrimônio cultural de um povo é fruto de sua caminhada histórica. Nosso presente é fruto de uma história. Sem memória histórica, não há construção da identidade, nem pessoal, nem nacional. A memória de nossa história tece a cultura e a identidade nacional. Os gregos cultuavam *Mnemosyne*, deusa da memória, que impedia o esquecimento do passado, para compreender o presente. Para compreender o presente, porque somos o que somos, é necessário reavivar a memória da nossa trajetória histórica.

A ideia, embora implícita, de Sistema Nacional de Educação e de Regime de Colaboração tem sua história. Embora sem utilizar a expressão consagrada na CF/1988 e na LDB/96, a concepção de um Sistema Nacional de Educação, como expressão de um projeto nacional de educação a estabelecer as articulações entre os sistemas de ensino, constituía o eixo, a ideia central do Manifesto dos Pioneiros.

Ao analisar e denunciar a fragmentação e a desarticulação normativa das reformas até então promovidas (normas próprias para o ensino primário, secundário, profissional, superior), a falta de um projeto nacional de educação, os Pioneiros defendiam uma organização baseada em princípios a dar coerência interna e unidade nacional, respeitando a multiplicidade das características locais, via democratização e descentralização, por meio da organização em sistemas de ensino, com responsabilidades próprias. Para isso propuseram a *aplicação da doutrina federativa e descentralizadora*, e enfatizando:

² Conae/2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final, Brasília, 2011 (p. 35).

³ Conae/2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Relatório Final. Brasília, 2010 (p. 22).

“A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação (...)⁴”.

A constituição de 1934, com a presença de alguns signatários do Manifesto na constituinte, instituiu os sistemas federal e estaduais de ensino e o Plano Nacional de Educação⁵ (na verdade uma lei geral de diretrizes), a ser elaborado e coordenado por um Conselho Nacional de Educação⁶. Estavam aí presentes os fundamentos de: um projeto nacional de educação e um órgão de coordenação nacional. A ideia de Regime de Colaboração estava implícita nas relações entre os sistemas.

O Conselho Federal de Educação, com a presença marcante de Anísio Teixeira, um dos signatários do Manifesto, após a elaboração do Plano Nacional de Educação, passou a dar destaque especial à articulação com os sistemas de ensino, por meio de seus conselhos estaduais de educação. Entre 1963 e 1978, o CFE realizou, anualmente, as reuniões conjuntas com os conselhos estaduais de educação (quinze no total) abordando os mais diversos temas de interesse comum da educação nacional⁷. Na primeira reunião conjunta, em 1963, embora o Regime de Colaboração ainda não constituísse princípio legal, o conselheiro Newton Sucupira abordava sua dimensão e significado:

Estamos, pois, em face de uma descentralização articulada, onde cada sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, mas submetidos às diretrizes gerais da educação nacional.

(...)

Toda a doutrina da lei admite uma rica variedade de processos e iniciativas, uma diversidade fecunda que possa encaminhar novas experiências e à livre afirmação dos núcleos regionais de elaboração de cultura, mantendo a unidade básica de um projeto nacional. Se é verdade que a democracia significa a crença no poder da integração espontânea dos grupos e poderes criadores, não é menos certo que, numa sociedade complexa e em desenvolvimento, essas forças devem ser coordenadas e dirigidas por um esforço comum de realização do bem coletivo. Mas em vez da unificação totalitária imposta, rigidamente, pelo poder central, trata-se de uma unidade vital e orgânica onde as forças criadoras em matéria de educação colaboram sob a mesma orientação para o objetivo fundamental de construir a nação e proporcionar a todos a educação necessária para o desenvolvimento pessoal⁸.

Nessas reuniões, o CFE, contaminado do espírito da época, assumia uma postura centralizadora e autoritária, definindo os temas e os conferencistas (quase que exclusivamente os próprios conselheiros) e situando os conselhos estaduais mais como ouvintes aprendizes do que co-participantes, o que gerou insatisfação e interrupção do processo a partir de 1989.

⁴ Manifesto dos Pioneiros.

⁵ Constituição Federal de 1934, Artigo 150, Alínea a).

⁶ Constituição Federal de 1934, Artigo 152.

⁷ Ver: Conselho Federal de Educação. Reunião conjunta dos Conselhos de Educação: quinze anos de intercâmbio e colaboração. Brasília, MEC/DDD, 1980.

⁸ SUCUPIRA, Newton L. B. Relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais. Documento. Rio de Janeiro. n. 21, v. 2, Nov/1963.

Outra iniciativa do CFE foi na articulação e cooperação com as instituições de ensino, realizando, entre 1966 e 1977, dez Seminários de Assuntos Universitários⁹.

Embora implícito no Manifesto dos Pioneiros, na criação dos sistemas de ensino e conselhos de educação na Constituição de 1934 e nas ações do CFE nos anos 60 e 70, o Regime de Colaboração tornou-se dispositivo legal somente com a Constituição de 1988. Reafirmado na LDB de 1996, não foi ainda disciplinado legalmente.

2.2. Marcos legais

O Regime de Colaboração encontra seus fundamentos legais nos arts. 23, 24, 211 e 214 da Constituição Federal:

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

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

*Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a **cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional (EC nº 53/2006).*

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX- educação, cultura, ensino e desporto.

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

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

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (ECs nºs. 14/96, 53/2006 e 59/2009).

(...)

*§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão **formas de colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.*

*Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o **sistema nacional de educação em regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...) (EC nº 59/2009).*

e, no art. 8º da LDB (Lei nº 9.394/96):

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

⁹ Ver: Conselho Federal de Educação. Seminário de Assuntos Universitários. Dez anos de reflexão e debate. Brasília, MEC/DDD. 1979.

§ 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.*

Os dispositivos constitucionais e da LDB transcritos acima apontam para a necessidade de estabelecer as distinções entre cooperação federativa, regime e formas de colaboração e legislação concorrente.

- **A cooperação federativa (art. 23)** é inerente à própria estrutura federativa para que o objetivo comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios seja alcançado: a garantia do direito do cidadão. A cooperação refere-se aos entes federados e implica o exercício articulado das competências comuns. Diz respeito ao pacto federativo.
- **O Regime de Colaboração (arts. 211 da CF e 8º da LDB)** trata mais especificamente das relações entre os sistemas de ensino dos entes federados, tendo como objeto a educação. Neste sentido, constitui o método de atuação dos sistemas de ensino, no cumprimento de suas competências próprias, exercidas de forma articulada entre eles, com o objetivo de alcançar a finalidade nacional comum.
- **As formas de colaboração**, construídas organicamente e com base no pacto federativo – caracterizadas, portanto, como Regime de Colaboração –, constituem os mecanismos de **operação** dos sistemas de ensino para o exercício de suas competências próprias, sintonizadas com os objetivos nacionais. Alguns conjuntos orgânicos de formas de colaboração podem ser definidos com abrangência nacional; outros, a partir de arranjos locais, pois existem particularidades em cada território e as formas de colaboração podem assumir variadas expressões. É ali que as diferenças, as diversidades, as particularidades de cada realidade devem ser devidamente reveladas.
- **A competência concorrente para legislar** em matéria de educação (art. 24 da CF), atribuí à União a definição de normas gerais (§ 1º) devendo os estados *suplementar* as normas relativas às suas especificidades (§ 2º). Aos municípios não é dada essa competência específica (legislação concorrente). No entanto, o art. 30 da Constituição (incisos I e II) atribui competência aos municípios para *legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber*. De modo especial, na área de educação, os municípios podem legislar sobre a organização de seu sistema de ensino (art. 211 da CF e 8º da LDB).

2.3. Fundamentos políticos

Etimologicamente, o termo **regime** deriva do verbo *reger* e, no seu significado político, indica a forma de governo, a forma como uma nação se *rege*. Lucio Levi, no Dicionário de Política¹⁰, define regime político como *as normas e procedimentos que garantem a repetição constante de determinados comportamentos e tornam assim possível o desenvolvimento regular e ordenado da luta pelo poder, do exercício deste e das atividades sociais a ele*

¹⁰ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUnB, 1991. vol. 2, p. 1081.

vinculadas (p. 1081). E acrescenta que escolher um regime implica a escolha de determinados valores, em vista dos fins buscados.

Para Trasmonte¹¹, o regime político estabelece a *regulamentação dos papéis atribuídos às forças políticas, (...) das formas de exercício da atividade governamental e dos procedimentos para superar as tensões manifestas e latentes na ordem social (p. 1047).*

Tensões derivam das diferentes visões de mundo dos atores sociais e, no campo da política educacional, têm suas consequências na real concepção de educação nacional e de exercício de poder. Historicamente, no Brasil foram construídas visões distintas neste campo. Por um lado, aquela que concebe a educação restrita às diferentes etapas de escolarização que se desenvolve de modo sistemático por meio do sistema escolar e que prepara parte da sociedade para o atendimento das necessidades econômicas em cada momento histórico determinado. Por outro, a educação como uma prática social que ocorre em diferentes espaços e momentos da produção da vida social, preparando para a cidadania plena referida na Constituição de 1988.

Esta última concepção realça a importância das políticas públicas e, entre estas, as políticas sociais e educativas no que se refere ao enfrentamento das questões extraescolares que interferem no processo educativo e, sobretudo, à definição das finalidades educacionais e dos princípios que orientam o processo ensino/aprendizagem e sua articulação com a trajetória histórico-cultural dos alunos e com o projeto de nação no estabelecimento de diretrizes e bases para o sistema educacional¹².

Esta complexidade é parte da nossa República, que depende de pactos federativos capazes de considerar a diversidade dos entes, sua autonomia e interdependência, além da necessária concepção de união federativa para a educação nacional.

O conceito de federalismo incorpora significados jurídicos, políticos e culturais que se inter-relacionam, como a separação de poderes, a autonomia dos entes federativos, o princípio democrático, a repartição constitucional de competências, a soberania, a nação como síntese da nossa identidade constituída de diversidades.

Abrucio¹³, remetendo o conceito de federação à origem etimológica do termo (do latim *foedus*, que significa *pacto*) analisa que:

Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles).

(...)

(...) federalismo implica em *compartilhamento da soberania nacional, entre diferentes entes autônomos, baseado em relações mais contratuais do que hierárquicas, com vistas a compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.*

¹¹ TRASMONTA, Baldomero. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora. FGV, 1986.

¹² DOURADO, Luis F.; OLIVEIRA, J. F. e SANTOS, C. A. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Brasília: MEC/INEP, 2007. 68p.

¹³ ABRUCIO, Fernando Luis. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 41.

O princípio federativo expressa-se primeiro no pacto federativo, ainda em construção, que deve ser orientador da atuação e das relações que são constitucionalmente asseguradas aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. O modelo é construído para garantir a unidade nacional e territorial preservando a diversidade e a relativa autonomia política entre os entes federados. O arranjo federativo é estabelecido por uma aliança, significado da palavra latina *foedus*, donde deriva o termo federal. O tema principal do debate em torno do federalismo é a distribuição territorial do poder político donde derivam conflitos. Há registro de experiências federalistas, durante a Antiguidade, na Grécia, e durante a Idade Média, na Alemanha e Itália, mas o federalismo moderno desenvolveu-se nos Estados Unidos da América, em sua Constituição Federal de 1787, onde tem origem o nosso modelo. O federalismo americano surgiu de um movimento de centralização política, para fortalecer o poder federal. Procurava articular o equilíbrio entre a *centralização* do poder político para garantir a formação e a unidade do Estado e a sua *descentralização* territorial, estabelecendo limites ao poder central. Inspira-se nas contribuições teóricas da democracia representativa de Locke e da teoria da separação dos poderes de Montesquieu.

O transplante do modelo federal norte-americano ao Brasil, entretanto, dá-se para uma realidade sociopolítica distinta. Enquanto nos Estados Unidos da América a formação do pacto federativo de organização do poder político ocorreu a partir de um movimento de fora para o centro, isto é, a partir dos Estados para a Federação (movimento centrípeto), no caso brasileiro esse movimento foi inverso, partiu do centro (do Estado simples unitário existente) para um Estado Federal (movimento centrífugo).

Com o advento da Constituição de 1934, iniciou-se a estruturação do federalismo cooperativo, buscando a autonomia municipal, mas, com o golpe de 1937, esse avanço foi interrompido. A Constituição de 1946 retomou a estrutura cooperativa do federalismo brasileiro. Com o golpe militar de 1964 até a democratização em 1985, houve forte centralização do poder e das decisões na esfera da União.

A principal mudança foi introduzida pela Constituição Federal de 1988, ao reformar o pacto federativo, que transformou o princípio federativo em cláusula pétreia e introduziu o federalismo tridimensional, com a elevação do Município ao *status* de ente federativo, em condições de igualdade jurídica com a União, Estados e Distrito Federal. Trata-se de uma inovação inédita no federalismo mundial. O Município brasileiro tornou-se membro do pacto federativo brasileiro. Pelo art. 23 da CF/88, o Município participa da competência administrativa comum envolvendo as três esferas de Poder, e pelo art. 30, inciso I, como repartição da competência horizontal, tem capacidade para legislar sobre assunto de interesse local e, de acordo com o mesmo art. 30, inciso II, como repartição da competência vertical, pode complementar a legislação federal ou estadual no que couber. Ainda, pelo art. 30, inciso VI, compete ao Município manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Entendeu-se o fortalecimento do poder local como essencial para a construção do estado democrático. A descentralização propiciaria melhores condições para atender à diversidade, adequar as políticas, as normas e as leis às peculiaridades e condições da realidade local.

No seu percurso histórico, o federalismo brasileiro foi-se adequando paulatinamente às condições e interesses regionais e locais, de acordo com o poder decorrente da correlação de suas forças políticas. Hoje o modelo federativo está absorvido e moldou as instituições nacionais, mas o pacto federal brasileiro precisa aperfeiçoar seus mecanismos de cooperação, especialmente com a respectiva valorização da esfera municipal.

Como visto, o nosso federalismo caracteriza-se como uma estrutura de repartição de responsabilidades, por meio de competências concorrentes (legislativas) e competências

comuns (administrativas – prestação dos serviços) para a garantia dos direitos dos cidadãos, pela via democrática.

Direitos e responsabilidades, centralização e descentralização, inerentes ao federalismo, geram tensões permanentes. O federalismo na Constituição de 1988 foi marcado pela descentralização, a ponto de elevar o município à condição de ente federativo autônomo, o que é inédito entre as federações. Como consequência dessa construção teórica, *o regime de colaboração tem como pressupostos o relacionamento entre sistemas iguais, autônomos, sem subordinação e com vontade política de colaboração (deliberações compartilhadas, sem imposição de decisões nem transferência de encargos de uma instância para a outra)*¹⁴. Concretamente, torna-se difícil primar pela colaboração no âmbito do exercício do poder político, conflituoso por natureza, onde ainda são comuns tradicionais práticas de dominação.

A lenta e frágil implementação do Regime de Colaboração constitui-se em desafio que radica em causas de natureza cultural e estrutural, ligadas ao nosso regime federativo de tradição centralista. Mas caracterizar o federalismo brasileiro como centralizador ou descentralizador não é suficiente para compreender sua complexidade, em face das assimetrias regionais.

As discussões nas oficinas técnicas promovidas pela Comissão Especial do Regime de Colaboração apontaram os seguintes pontos como principais impasses e desafios a serem superados para a efetivação desse Regime:

- **Superação da cultura política centralizadora, verticalizada e patrimonialista:** as relações entre os entes federados, embora a Constituição conceba um federalismo não hierárquico, são caracterizadas pela verticalidade.

- **Correção das assimetrias regionais:** A diversidade nacional (26 estados, o Distrito Federal e mais de 5.600 municípios) aponta para a necessidade de políticas territorializadas, com formas de colaboração locais, como estratégias para a superação das desigualdades.

- **Definição de papéis, responsabilidade e compromissos:** A definição de atribuições e responsabilidades entre os entes federados é um tanto difusa no campo da educação. Embora a Constituição estabeleça que, *na organização dos sistemas de ensino, os estados atuem prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os municípios no ensino fundamental e na educação infantil, com a União exercendo o papel da coordenação e a função supletiva e redistributiva, definindo conjuntamente formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório* (art. 211 e parágrafos), as três esferas não atuam de forma coordenada. Na prática, observa-se o funcionamento de sistemas paralelos, às vezes concorrentes, onde governos estaduais e municipais administram, num mesmo lugar, sistemas separados com a mesma finalidade. Há desarticulação no atendimento aos diferentes níveis da educação (infantil, fundamental, médio e superior), em boa parte devido à forma de distribuição de competências e atribuições entre os entes federados. São definidas prioridades, mas não responsabilidades comuns.

A definição de atribuições e responsabilidades, no entanto, não pode constituir-se numa pura e simples distribuição e individuação institucional de tarefas. Requer compartilhamento de responsabilidades comuns e mútua complementação, num regime de interdependência no conjunto da gestão pública brasileira, como forma de alcançar os objetivos nacionais, superar as desigualdades corrigindo as assimetrias entre os entes federados, sem prescindir de políticas nacionais. É a busca da equidade com qualidade social que justifica, dá razão de ser, constitui a essência do Regime de

¹⁴ SAUER, Adeum. op. cit. p. 3.
Adeum Sauer e outros – 0194

Colaboração. Neste sentido, o Regime de Colaboração deve ser fator constitutivo da democracia brasileira.

- **Organização sistêmica das ações:** A análise dos participantes das oficinas aponta para o fato de que as políticas públicas, muitas vezes, ainda se traduzem em ações de caráter pontual e esporso, apesar de todo o avanço conquistado, fruto de longa conquista democrática. Resta ainda o grande esforço para concretizar a articulação entre os sistemas de ensino e entre as diferentes políticas, com o objetivo central de fazer cumprir o disposto na Constituição Federal, e em especial os desafios trazidos pela Emenda Constitucional nº 59/2009: ampliação da obrigatoriedade, universalização, papel mais claro da União na educação básica, vinculação de percentual do PIB ao financiamento da educação nacional e papel articulador do Plano Nacional de Educação no contexto do Sistema a ser efetivado.

2.4. Avanços recentes

Políticas de financiamento, planos e programas governamentais, conferências, fóruns, entidades nacionais, organização institucional e experiências regionais fortaleceram as articulações locais, regionais e nacionais, a partir da Constituição de 1988, viabilizando a caminhada instituinte do Regime de Colaboração, na perspectiva da construção do Sistema Nacional de Educação. Esses avanços foram acelerados com uma movimentação da sociedade civil e política, em busca da superação dos entraves sociais, econômicos e políticos que historicamente impediram que o país instituisse organicamente seu Sistema Nacional de Educação. Nesse contexto, avanços constitucionais, tais como a Emenda Constitucional nº 59/2009, a realização de conferências, a busca de organicidade de políticas pelo governo federal são alguns sinalizadores que contribuem para esse processo. Assim, lado a lado às constatações dos limites de um regime federativo assimétrico, da cultura política centralizadora, verticalizada e patrimonialista, e da falta de clareza na definição de atribuições e responsabilidades, é fundamental ressaltar esforços, políticas e programas em outra direção.

Neste sentido, vários exemplos podem ser citados: a transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e os avanços na sua operacionalização, o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para a educação, a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 como resposta institucional do Executivo Federal à necessidade de garantir a equalização das oportunidades de acesso a uma educação de qualidade e de melhoria das condições de ensino no país; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); as ações e políticas direcionadas à expansão da educação tecnológica e superior públicas, por meio da criação de novas instituições, *campi* e cursos; a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009); a Rede Nacional de Formação, recentemente reorganizada; a adoção de políticas de ações afirmativas, a formação de funcionários, conselheiros e gestores; a União considerada na cooperação para a oferta obrigatória (diferentes etapas e modalidades); a nova regulação da filantropia (Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social – Cebas); o tratamento das imunidades e isenções fiscais e tributárias, por intermédio do Acordo Nacional com redes de escolas profissionais das federações setoriais patronais, e da administração de fundo público e atendimento organizado às demandas educacionais; o Programa Universidade para Todos (ProUni); o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)/Sistema de Seleção Unificada (Sisu); o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), recentemente expandido para a educação profissional; o fortalecimento das relações intergovernamentais, das relações com

organizações civis e com instituições privadas; a assistência técnica e financeira em programas complementares (transporte, alimentação, material didático, saúde escolar); o fortalecimento do Conselho Nacional de Educação com atribuição própria de elaborar diretrizes nacionais e o esforço por coordenar as normatizações complementares por meio da aproximação organizada com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e com a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME); o Piso Salarial Profissional do Magistério Público da Educação Básica estabelecido em lei, entre outros. Essas mudanças e avanços, conquistados não sem luta e conflitos, resultam do ativo político acumulado pela garantia de um tempo em que não houve ruptura governo/sociedade civil. Um tempo capaz de retomar construções do movimento constituinte, da formulação da LDB, das Conferências Nacionais de Educação (Coned) e da concepção do PNE da Sociedade Civil, que resultaram na ambientação da Conae 2010, na implantação do Fórum Nacional de Educação, no debate sobre o PNE e no movimento de construção do Sistema Nacional de Educação¹⁵.

Merecem também destaque a criação e o fortalecimento de espaços de participação e de pactuação, tais como conferências, fóruns, entidades colegiadas, conselhos deliberativos de caráter federativo, entre outros:

Exemplos de **Conferências de Educação**:

- Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb/2009), com o tema central **A construção do sistema nacional articulado de educação**;
- Conferência Nacional de Educação (Conae/2010), com o tema central: **Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional e Educação, diretrizes e estratégias de ação**;
- Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, em 2006, com o tema **Educação Profissional como Estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social**;
- Conferência Nacional da Educação Escolar Indígena, realizada em 2009, com o tema **Gestão territorial e afirmação cultural**;
- **Encontro Nacional Preparatório da 6ª Conferência Internacional de Jovens e Adultos (CONFINTEA VI)**, uma importante plataforma para o diálogo sobre políticas e promoção da aprendizagem de adultos e educação não formal em âmbito global, realizada em 2009.

Exemplos de **Fóruns**:

- **Fórum Nacional de Educação (FNE)**, instituído pela Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), *como mecanismo de planejamento educacional participativo, tendo o diálogo como método e a democracia como fundamento e com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

¹⁵ ABICALIL, Carlos Augusto. O novo PNE e o pacto federativo. **Cadernos de Educação**, CNTE, jan/jul 2011.

(<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicação/artigos/7575-cadernos-de-educacao-24>)

Adeum Sauer e outros – 0194

- **Fórum Nacional dos Conselhos de Educação:** O Conselho Nacional de Educação, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) iniciaram, em 2008, reuniões conjuntas para discutir e analisar possibilidades de articulação e colaboração, tendo realizado, até o momento, 6 (seis) seminários. Em 2009, foi celebrado um Pacto de Cooperação que demarca a forma de colaboração dos conselhos normativos das três esferas de gestão educacional, comprometendo-se a realizar reuniões periódicas para elaboração de uma “agenda comum de trabalho, que contenha todas as matérias relevantes da educação nacional” e de buscar posicionamento comum sobre elas, uniformizando as normas educacionais emanadas, com vistas a construir padrão nacional de qualidade na educação. Para a concretização das ações do pacto, foi criada uma Comissão Nacional Permanente, constituída pelo CNE, pelo FNCEE e pela UNCME.
- **Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente:** São órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009), que têm como atribuição elaborar e acompanhar a execução de planos estratégicos de formação inicial e continuada, definindo prioridades em cada estado.
- **Fórum Nacional de Educação Superior,** organizado pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) com o apoio da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), em 2009, com o objetivo de difundir as diretrizes da Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe no país e de coletar subsídios à participação da delegação brasileira na Conferência Mundial de Educação Superior em 2009.
- **Comissões Estaduais de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos,** com a atribuição de implementar ações das Agendas Estaduais de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos.

Exemplos de **Entidades de dirigentes educacionais dos sistemas:**

- **Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED),** fundado em 25 de setembro de 1986, constituído pelos titulares das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de integrar, coordenar e articular ações de interesse comum das Secretarias e promover intercâmbio de informações e de experiências nacionais, em articulação com os poderes federais, estaduais, municipais e sociedade civil organizada, de modo a contribuir para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas educacionais promotoras de educação com qualidade para todos.
- **União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME),** constituída em 10 de outubro de 1986 com, entre outros, os objetivos de participar da formulação de políticas educacionais nacionais, atuar como órgão de articulação e de coordenação das ações comuns das Secretarias Municipais de Educação, em prol de uma educação pública de qualidade social por meio da articulação, mobilização e integração dos dirigentes municipais de educação; postula ser interlocutora nacional dos interesses e do desenvolvimento da educação municipal.
- **Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE),** criado em dezembro de 1989, órgão de coordenação e articulação dos Conselhos Estaduais de Educação dos Estados e do Conselho de Educação do Distrito Federal, com a

finalidade, entre outras, de participar da formulação e do acompanhamento das políticas nacionais da educação, aglutinar esforços permanentes de pensar a educação à luz das necessidades da sociedade brasileira e contribuir para o aperfeiçoamento organizacional dos conselhos e o estreitamento das relações institucionais entre os seus integrantes.

- **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)**, criado em 7 de julho de 1992 (pelos Presidentes dos CMEs de Recife-PE, Aracaju-SE, Florianópolis-SC, Vitória da Conquista-BA, João Pessoa-PB e Campina Grande-PB), tem como objetivos, entre outros: promover a união e estimular a cooperação entre os Conselhos Municipais de Educação; buscar soluções para os problemas educacionais comuns e diferenciados dos Municípios brasileiros; articular-se com órgãos públicos e privados, tendo em vista o alcance dos objetivos educacionais constitucionais.

Além de todos os exemplos acima, durante as oficinas realizadas pela Comissão Bicameral, foram citados e discutidos casos e experiências que merecem consideração especial.

O primeiro deles, sem dúvida, é a política de fundos (criação do Fundef/Fundeb). Enquanto a LDB reestruturou e definiu as diretrizes e bases da educação escolar no Brasil após o período militar, o Fundef instaurou um novo modelo de financiamento do ensino fundamental, buscando cumprir o princípio constitucional da equalização do financiamento desta etapa da educação básica¹⁶ e o PNE (2001-2010), por sua vez, traçou novos rumos para as políticas e ações governamentais, fixando objetivos e metas para a chamada “Década da Educação”, em que pesem os limites deste plano na sua tramitação e implementação. O escopo do financiamento foi posteriormente ampliado (Emenda Constitucional nº 53/2006), passando a abranger toda a educação básica, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência estende-se a 2020. Nesse contexto, foi mencionada a importância da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade e dos conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS Fundeb).

Outro destaque foi dado a uma importante iniciativa no campo da organização institucional: a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011¹⁷, com *atribuições específicas para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e Municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus Planos de Educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; promover a valorização dos profissionais da Educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho*¹⁸.

Diversas experiências em curso foram ainda citadas como referenciais para a construção do Regime de Colaboração:

¹⁶ Brasil, Ministério da Educação, 2010. **Exposição de Motivos nº 33, de 3 de novembro de 2010**. Submete à consideração do Exmo. Sr. Presidente da República o Projeto de Lei que “*Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências*”. Brasília, 13p.

¹⁷ Vide o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que *aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação*. Esse Decreto revogou o Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011; e dispôs, no art. 30 do seu Anexo I, as competências da SASE.

¹⁸ Site do MEC.

- **Sistema Único de Ensino de Mato Grosso:** criado pela Lei Complementar nº 49, de 1º de outubro de 1998, que atribui ao Estado a incumbência de *organizar e financiar o sistema de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para gradual integração em um Sistema Único de Ensino*, com o objetivo de propiciar intercâmbio de experiências e opiniões para a compreensão deste que é um dos principais problemas da gestão no campo educacional.
- **Experiências dos estados do Acre, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul**, nos quais houve desenvolvimento de ações de colaboração entre o Estado e os municípios, por meio de convênios ou não, na formação de professores, no transporte e alimentação escolar e distribuição de materiais didáticos. No caso do Rio Grande do Sul, foram institucionalizados espaços (Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995) de planejamento e discussão, realizando, entre 1988 e 2009, mais de trinta políticas e ações desenvolvidas em colaboração entre União, Estado e Municípios, entre estado e municípios e municípios entre si. Também em Mato Grosso do Sul, a partir de 1987, foram criados espaços de discussão de políticas educacionais entre o Estado e Municípios.
- **Consórcios públicos, para fortalecimento do federalismo cooperativo (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005):** Constituem-se num importante instrumento de cooperação federativa, para atender necessidades coletivas, com objetivos e interesse comuns, a partir de um pacto entre os entes que formarão o consórcio. O potencial dos consórcios ainda é pouco explorado no campo da educação, para o desenvolvimento de políticas federativas, havendo necessidade de divulgação de orientações técnicas.
- **Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE.** O CNE, por meio do Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e Resolução CNE/CEB nº 1/2012, institucionalizou esse formato de ações colaborativas como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação, que vem sendo praticado recentemente como: ADE Agreste Meridional de Pernambuco (13 municípios); ADE Corredor Carajás do Maranhão (16 municípios); ADE Noroeste de São Paulo (18 municípios).

II – MÉRITO

1. Uma agenda de práticas sociais instituintes para a implementação do Regime de Colaboração como política de Estado

A caminhada para a construção do Sistema Nacional de Educação e, nele, a regulamentação legal do Regime de Colaboração aponta um horizonte relativamente distante, a depender da mobilização social que ecoe no Congresso Nacional. Urge, então, definir prioridades e temporalidades. O que é possível ir construindo nessa caminhada?

A elaboração de uma agenda de ações em colaboração, de iniciativa comum das três esferas de governo e da sociedade, na perspectiva instituinte do Sistema Nacional de Educação, pode definir formas de articulação do todo nacional, as corresponsabilidades dos sistemas de ensino e as necessárias relações de complementaridade entre as partes, para superar as assimetrias e promover a qualidade social de educação para todos, como política de Estado.

É proposta, a seguir, uma agenda de ações a realizar e formas de colaboração entre os entes federados. A caminhada irá definir processos, instituindo e consolidando o Sistema Nacional de Educação e o conseqüente Regime de Colaboração.

1.1 Dar centralidade à questão do financiamento

Os avanços na questão do financiamento foram significativos (Fundeb, Piso Salarial Nacional, vinculações de receitas, definição do percentual do PIB no PNE), o fim da DRU, mas ainda não são suficientes para corrigir as assimetrias regionais e garantir padrão nacional de qualidade. O financiamento da educação constitui aspecto fundante do Regime de Colaboração e requer um pacto federativo com definição de um modelo permanente, com papel central da União na correção das desigualdades. A Política de financiamento deve ser referenciada na unidade nacional, contemplando a superação das disparidades regionais e locais. Para isso deve priorizar os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza e índices de fragilidade educacional, ancorada na perspectiva das oportunidades educacionais e no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, como assegura a LDB, mas para as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica. Um avanço neste campo pode ser observado no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que trata da aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), referente aos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

Observa-se que o Fundeb constitui-se num mecanismo institucional hábil para operar a redistribuição de recursos na educação, com base no princípio de equidade. A decisão, por exemplo, de uma redistribuição maior de recursos para os estados e municípios mais pobres implicará a elevação anual, prevista no regime do Fundeb, do valor mínimo *per capita* das matrículas, diferenciado por etapas e modalidades e, conseqüentemente, um maior aporte de recursos por parte dos entes mais ricos (municípios, Estados) que integram o Fundo e da União, para suprir a elevação desse valor. O Fundeb é um instrumento que permite esta operação; todavia, a decisão de elevar os valores é resultado de uma operação política, que hoje já é tomada com a participação de representantes dos entes federados, mas o processo decisório merece ser aperfeiçoado, mediante avanços na melhoria institucional do Regime de Colaboração. É preciso construir caminhos para que as relações federativas, neste campo, deem-se de forma cooperativa e democrática, como conclui Martins¹⁹, sendo urgente *promover o equilíbrio federativo, solucionando conflitos com base em regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da Federação.*

Na atual estrutura de financiamento da educação nacional, pela vinculação constitucional (art. 212 da CF/88), a União é obrigada a investir, em manutenção e desenvolvimento do ensino, 18% da receita resultante de impostos enquanto os Estados, o DF e os Municípios devem investir, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências, e observar na aplicação a subvinculação do Fundeb. As Constituições estaduais e as Leis Orgânicas Municipais poderão elevar esse percentual mínimo. Além das receitas provenientes da arrecadação de impostos, há outras fontes de financiamento, sendo as principais as contribuições sociais e o salário-educação. Constituem-se em importante fonte de financiamento de programas de transferência da União para Estados e Municípios. São as *transferências legais* da União de recursos provenientes da cota federal do salário-educação e outros do Tesouro Nacional para programas executados pelo FNDE, por meio de convênios (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, etc.) e as *transferências voluntárias* (que não decorrem de determinação legal ou constitucional), também repassados pelo FNDE, mediante convênio, para aquisição de equipamentos escolares e material didático, formação continuada de professores, construção e reforma de escolas, etc. Essas e outras ações (v.g. Plano de Ações

¹⁹ MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 285-6.

Articuladas – PAR) devem estar referenciadas em critérios e mecanismos de pactuação nacional. Da mesma forma, a proposição de outros mecanismos de apoio diferenciado a Estados e Municípios, com baixos resultados medidos por indicadores educacionais e que necessitam de maiores investimentos para alcançar um padrão nacional de qualidade da educação, deve ser resultado desse processo de pactuação.

1.2 Promover a coerência entre o PNE e os Planos Estaduais e Municipais de Educação

A Emenda Constitucional nº 59/2009 e a Conae/2010 situam o Plano Nacional de Educação como o instrumento privilegiado para efetivar o Regime de Colaboração, *por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas*. A elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de educação deve materializar, em âmbito regional e local, as metas nacionais do PNE, complementadas com as particularidades próprias de cada sistema de ensino. Essa tarefa, para guardar a necessária dimensão sistêmica, precisa de entendimentos entre as diferentes esferas de governo em diálogo permanente para a definição das responsabilidades e contrapartidas de cada ente federado na implementação do Plano Nacional de Educação e na elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais, induzindo políticas educacionais mais territorializadas.

1.3 Fortalecer os conselhos de educação

A Conae/2010 enfatizou a importância do fortalecimento dos conselhos de educação, órgãos de Estado, apontando para a necessidade de uma definição mais clara de seu papel no contexto atual com uma composição democrática e atuação mais autônoma e propositiva. A afirmação de competências próprias, atribuições, composição plural, autonomia financeira e condições mínimas necessárias para o funcionamento dos conselhos, respeitadas as particularidades de cada sistema de ensino, devem constituir diretrizes a serem enfatizadas no âmbito das três esferas de governo.

O fortalecimento dos conselhos de educação requer uma atuação articulada com as instâncias executivas. Fortalecer as relações entre os órgãos normativos e as instâncias executivas, tanto no âmbito da União, quanto dos Estados e Municípios, contribui para dar efetividade às políticas públicas.

1.4 Fortalecer o Fórum Nacional dos Conselhos de Educação

Os conselhos de educação já avançaram na troca de experiências, especialmente em relação ao papel normativo e ações de colaboração, tendo realizado encontros produtivos. O avanço das discussões relativas à autonomia financeira dos Conselhos e à sua atuação para melhoria da qualidade educacional será necessário para alcançar seus objetivos.

1.5 Fortalecer as entidades e os Fóruns de dirigentes educacionais – Consed, Undime e outros

As entidades têm legitimidade como interlocutoras dos interesses da educação dos Estados e Municípios e precisam fortalecer os vínculos com os Governadores e Prefeitos e com suas entidades de representação (Associações de Governadores, de Prefeitos e de Municípios).

1.6 Fortalecer e articular os fóruns de educação

Os fóruns de educação (nacional, estaduais/distrital e municipais) constituem instâncias de mobilização e participação social. Fortalecer e aperfeiçoar os fóruns já existentes, com ampliação das suas respectivas participações nos espaços de construção e decisão das políticas de educação.

A articulação entre os fóruns de educação será uma importante estratégia de incorporação dos movimentos sociais na formulação de políticas nacionais com visão sistêmica.

1.7 Sistematizar as ações em curso

Elaborar mapa informacional para a área de educação, identificando, aproveitando e dando sistematicidade às atuais experiências, produzindo e disseminando indicadores educacionais e adotando uma política de informação que fortaleça os canais de interlocução. Disseminar, estimular e melhorar o que está acontecendo de bom.

1.8 Organizar redes de comunicação e cooperação – de gestores, de conselhos

O Sistema Nacional de Educação, mais do que uma estrutura, deve ser concebido como uma rede que articula os sistemas de ensino, em suas competências e responsabilidades próprias e complementares. A rede estabelece vinculações e canais de comunicação entre iguais, superando a verticalidade. O conceito fundamental da organização em rede está fundado no princípio da sinergia, quando as instituições em interação estabelecem relações de mútua cooperação e complementaridade, superando a polaridade dominação-subordinação, as relações de competição, os projetos isolados. Ela permite a permanente articulação intergestores e interinstitucional. As redes podem instituir e fortalecer consorciamentos interfederativos, regionais, adotando uma lógica mais territorializada, desenvolvendo e fortalecendo as capacidades locais.

1.9 Criar e fortalecer espaços de pactuação regional

Uma lógica mais territorializada contribui para desenvolver e fortalecer as capacidades locais. É necessário fortalecer o papel dos estados como indutores e coordenadores de ações com os municípios – Regime de Colaboração com os municípios e dos municípios entre si.

O estímulo e apoio a iniciativas de consorciamento regional, articulados nas esferas federativas, e com metas coletivas a serem atingidas, baseados em princípios democráticos desde o espaço da escola até o espaço mais elevado da construção da política nacional de educação, pode contribuir para o fortalecimento:

- da capacidade local para a formulação das políticas públicas e o planejamento e a gestão das ações;
- da gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educacionais;
- das políticas de formação e valorização dos profissionais da educação, contemplando formas de colaboração pactuadas nas instâncias locais segundo as peculiaridades próprias de cada realidade;
- da avaliação, numa concepção ampla, capaz de incorporar, além dos indicadores nacionais, indicadores institucionais que identifiquem os desafios educacionais do sistema e das instituições educativas.

Um mecanismo importante de pactuação regional são os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), definidos no Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e Resolução CNE/CEB nº 1/2012.

1.10 Definir papéis, (co)responsabilidades e compromissos

Para estabelecer as articulações necessárias ao Regime de Colaboração, é fundamental a definição de papéis e de responsabilidades e compartilhamento de compromissos entre os sistemas de ensino, no pacto federativo, o que se torna essencial para as articulações voltadas a uma colaboração federativa, sob uma nova lógica de relações entre os entes federados, com diálogo horizontal, entre iguais, superando as competições e a verticalidade das ações indutoras de adesão e subordinação. Definição dos papéis e responsabilidades dos entes federados (comuns, específicas e concorrentes). Definir, no território estadual, corresponsabilidades estado/município.

Carlos Abicalil²⁰, referindo-se ao Sistema Nacional de Educação como organização da *totalidade para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa*, destaca que:

(...)

c) a unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos;

d) a clara divisão de competências entre os diferentes níveis do sistema nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas (p. 16).

1.11 Definir referenciais nacionais de qualidade da educação

A definição de referenciais nacionais de qualidade da educação implica ir além dos índices de desempenho escolar na aprendizagem. Requer a definição de uma concepção de educação e das condições para promovê-la, incluindo a igualdade de condições para acesso e permanência com sucesso na escola. O referencial de qualidade deve orientar as políticas educacionais, especialmente de financiamento, e a ação dos órgãos normativos e executivos dos sistemas de ensino. Trata-se de estratégias políticas e recursos para a permanente superação das desigualdades, até que a equidade seja alcançada.

1.12 Induzir a participação das universidades na promoção da qualidade da educação básica

Promoção de mecanismos que articulem as agências formadoras para o atendimento das demandas dos estados e dos municípios na formação dos profissionais da educação; no fortalecimento das capacidades institucionais locais; nos processos de gestão democrática e participação; nos processos de melhoria do ensino e outros.

²⁰ . ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

1.13 Instituir Fórum Nacional de Gestão Federativa

Tem sido recorrente a proposta de se instituir um Fórum ou Comitê Nacional, constituído pela representação das três esferas da federação, para a gestão das ações em Regime de Colaboração no contexto de um Sistema Nacional de Educação.

Tal Fórum poderia ser constituído por representantes dos executivos (MEC, Consed, Undime) e dos conselhos (CNE, FNCE e UNCME) para conduzir os processos da agenda instituinte do Regime de Colaboração, na perspectiva da construção do Sistema Nacional de Educação. Seria um fórum interfederativo, com pontos prioritários em questões específicas, que poderia ser replicado nos estados. Esses espaços de pactuação poderiam ser novos, ou poderiam ser espaços que já existem, mas que seriam aperfeiçoados (por exemplo, o Conselho Deliberativo do FNDE, que poderia incorporar representações dos sistemas estaduais e municipais de educação); o importante é a necessária articulação entre os movimentos instituintes, as demandas locais, regionais, nacionais e sua articulação com as diretrizes nacionais. Essas diretrizes são parte constitutiva e constituinte do esforço de construção e efetivação do Sistema Nacional de Educação.

1.14 A agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação

A agenda de indução de ações em Regime de Colaboração tem presente a perspectiva instituinte do Sistema Nacional de Educação. A construção desse Sistema tem como finalidade organizar as ações educacionais com visão de totalidade, na dimensão da unidade nacional na multiplicidade das peculiaridades regionais, para garantir um padrão unitário de qualidade educacional em todo o País. O Regime de Colaboração será a forma de operação do mencionado Sistema, já constitucionalmente definida, para a promoção do padrão nacional de qualidade educacional.

A proposta da criação do Sistema Nacional de Educação teve início nos debates na constituinte de 1988 (liderados pelas entidades reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública), perpassou a elaboração do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Proposta da sociedade), constituiu o objeto central das discussões da Coneb/2008 e Conae/2010 e ganhou *status* constitucional na EC nº 59/2009, que estabelece clara articulação entre Regime de Colaboração e Sistema Nacional de Educação.

O Documento Final da Conae situa o Sistema Nacional de Educação *como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados*²¹. Na concepção sistêmica, tal Sistema assume a função da organização do todo da educação nacional, por meio da articulação da diversidade regional representada pelos sistemas estaduais, distrital e municipais de ensino, construindo a unidade nacional no sentido que os Pioneiros atribuíam ao projeto nacional de educação.

A Conae, com base nos princípios explicitados no art. 206 da Constituição Federal, deliberou que:

(...) a construção de um SNE requer o redimensionamento das ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, visando à superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das competências específicas de cada ente federado no regime de colaboração. Nesse sentido, o SNE assume o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de

²¹ Conferência Nacional de Educação 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. MEC. Brasília, 2010.

*ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um, respeitadas as normas gerais emanadas dos órgãos superiores e definindo-se o papel da União, estados e municípios*²². (p. 10)

Abicalil²³, num ensaio de *Proposta embrionária*, assim define o Sistema Nacional de Educação:

O sistema nacional articulado de educação, expressão do esforço institucionalizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela superação das desigualdades através da 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.

O Sistema Nacional de Educação será a matriz a dar organicidade, com dimensão de totalidade, à educação nacional. O Regime de Colaboração será consequência da organização sistêmica da educação nacional, sob pena de continuar com ações pontuais, atendendo à multiplicidade, mas desconectadas da unidade e das finalidades de um projeto nacional, centrado na garantia da educação de qualidade socialmente referenciada a todo cidadão brasileiro.

A agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação requer ações para sua definição legal, com participação da sociedade. O CNE pode dar sua contribuição, oferecendo como subsídio a sua regulamentação, com base na argumentação desenvolvida até aqui, a indicação de alguns tópicos que, entre outros, devem ser contemplados na regulamentação do SNE:

1) Sistema Nacional de Educação

- a) Define o SNE: (caracterizado como instrumento jurídico de articulação, não como novo ente, ou órgão público) O SNE constitui-se como instância articuladora dos sistemas de ensino (federal, estaduais, distrital e municipais), instituições públicas e privadas de natureza educacional (de pesquisa científica e tecnológica, culturais, de ensino militar, de formação técnico-profissional, de educação popular).

2) Princípios, objetivos (ou finalidades) da organização do Sistema Nacional de Educação

- a) Reafirma os princípios constitucionais e acrescenta os próprios do Sistema: coordenação (unidade) nacional, gestão democrática e sistêmica da educação, compromissos e responsabilidades dos sistemas de ensino; colaboração e complementaridade entre os sistemas; participação social;
- b) Define os objetivos (finalidades): garantir padrão nacional de qualidade social da educação, superar as disparidades regionais etc.

3) Regime de Colaboração: compromissos e responsabilidades dos sistemas de ensino no Sistema Nacional de Educação.

²² Conferência Nacional de Educação, Conae/2010. Documento Final.

²³ ABICALIL, Carlos Augusto. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: QUEIROZ, Arlindo C.; GOMES, Leda (Orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/Inep, 2009.

- a) Define os compromissos e responsabilidades da União, dos Estados/DF e dos Municípios;
- b) Define formas de colaboração e complementaridade das ações;
- c) Define formas de articulação em rede, de relações de mútua cooperação, intergestores e interinstitucional.

4) Gestão do Sistema Nacional de Educação

- a) Define as instâncias normativas e de coordenação do SNE;
- b) Organiza e coordena espaços permanentes de interlocução e pactuação.

5) Planos de Educação (nacional, estaduais e municipais) no Sistema Nacional de Educação

- a) Situa o PNE (plano da Nação, não da União) como articulador do Regime de Colaboração no Sistema Nacional de Educação (EC nº 59/2009);
- b) Define o papel dos planos estaduais e municipais na implementação do PNE.

6) Conselhos de Educação

- a) Define o papel do Conselho Nacional de Educação no SNE (normativo das diretrizes nacionais – da Nação – voz federativa);
- b) Papéis e formas de articulação dos conselhos estaduais/distrital e municipais;
- c) Papéis na formulação e implementação dos planos de educação.

7) Fóruns de Educação

- a) Papel mobilizador e de participação social;
- b) Organização e coordenação das conferências de educação.

8) Conferências de Educação

- a) Mobilização, participação social e indução de políticas nacionais;
- b) Papel na formulação e acompanhamento dos planos.

III – VOTO DA COMISSÃO

Submetemos ao Conselho Pleno do CNE, para aprovação, o presente Parecer, contendo proposta de implementação do instituto do Regime de Colaboração, previsto em nosso ordenamento jurídico, construída a partir da análise da realidade em interlocução com seus atores e da sua interpretação em conformidade com a Constituição Federal e as leis em vigor, no âmbito das atribuições estabelecidas no art. 7º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e no Regimento Interno do CNE.

Retomando os termos do Parecer, de forma sintética, destacamos o seguinte:

1) Como caminho de implementação, valorizam-se experiências e práticas, existentes na realidade educacional, reconhecendo-se sua importância para promoção da necessária cultura institucional colaborativa e superação das relações verticalizadas enraizadas na cultura política do federalismo brasileiro.

2) O Regime de Colaboração é mandamento constitucional a ser observado para a organização da educação nacional entre os sistemas de ensino dos entes federados autônomos,

que compõem a estrutura federativa brasileira, assegurando sua articulação no projeto de educação nacional. Sua efetividade dá-se pela inserção no Sistema Nacional de Educação – forma de organização matricial federativa para superar as ações pontuais e assegurar a unidade nacional da educação –, constituindo-se no seu método de operação.

3) Os planos de educação (nacional, estaduais, distrital e municipais) são elementos constitutivos do sistema e instrumentos para articular a unidade na diversidade. A articulação do todo nacional visa à organização sistêmica das ações, para promoção do padrão nacional de qualidade da educação e superação das assimetrias regionais. Implica a definição de papéis, (co)responsabilidades, compromissos, referenciais nacionais de qualidade da educação, na implementação de formas de colaboração e na criação e fortalecimento de espaços institucionais democráticos de pactuação.

4) No conjunto, destaca-se o compromisso e a corresponsabilidade solidária dos entes federados de promover um padrão nacional de qualidade, no atendimento do direito à educação, e o papel central do financiamento como meio de construção dessa qualidade e de correção das assimetrias.

5) Adota-se uma perspectiva instituinte dos processos de (re)construção institucional, reconhecendo nos avanços de educação e em seus movimentos constituintes um ponto de partida para a consolidação do novo arranjo institucional. A proposta de uma agenda de práticas sociais instituintes é o caminho apontado para a construção de uma estrutura capaz de dinamizar a implementação do Regime de Colaboração. São ações de colaboração, de iniciativa comum das três esferas de governo e da sociedade, na perspectiva instituinte do Sistema Nacional de Educação. Sua institucionalização requer definição legal e outras ações que encontram subsídio nessa agenda, especialmente na indicação de tópicos necessários à regulamentação, emanados da argumentação desenvolvida ao longo do parecer: princípios, objetivos, gestão, planos de educação, compromissos, responsabilidades e formas de colaboração.

Brasília (DF), 4 de junho de 2012.

Conselheiro Adeum Hilário Sauer – Relator

Conselheira Maria Beatriz Luce – Presidente

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Membro

Conselheira Maria Izabel Noronha – Membro

Conselheiro Paulo Speller – Membro

IV – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto da Comissão.
Plenário, em 4 de junho de 2012.

Conselheiro Antonio Carlos Caruso Ronca – Presidente