



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ROBSON VILA NOVA LOPES

**AS IDEIAS DE ANÍSIO TEIXEIRA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) NO BRASIL:
PROJETOS EM DISPUTA E A CRISE DE INTENCIONALIDADES**

**BRASÍLIA – DF
2024**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROBSON VILA NOVA LOPES

**AS IDEIAS DE ANÍSIO TEIXEIRA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) NO BRASIL:
PROJETOS EM DISPUTA E A CRISE DE INTENCIONALIDADES**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Remi Castioni

BRASÍLIA – DF
2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL864i LOPES, ROBSON VILA NOVA
AS IDEIAS DE ANÍSIO TEIXEIRA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) NO BRASIL: PROJETOS EM
DISPUTA E A CRISE DE INTENCIONALIDADES / ROBSON VILA NOVA
LOPES; orientador Remi Castioni. -- Brasília, 2024.
290 p.

Tese(Doutorado em Educação) -- Universidade de Brasília,
2024.

1. Sistema Nacional de Educação. 2. Políticas Públicas.
3. PLP 235/2019. 4. Anísio Teixeira. 5. Legislação
educacional. I. Castioni, Remi , orient. II. Título.

ROBSON VILA NOVA LOPES

AS IDEIAS DE ANÍSIO TEIXEIRA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) NO BRASIL:
PROJETOS EM DISPUTA E A CRISE DE INTENCIONALIDADES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação de Universidade de Brasília – UnB. Foi avaliada para a obtenção do grau de Doutor em Educação e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela banca examinadora.

Aprovada em: 20/12/2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Remi Castioni
Universidade de Brasília – UnB (*Presidente / Orientador*)

Prof^a. Dr^a. Adriana Almeida Sales de Melo
Universidade de Brasília – UnB (*Avaliadora Interna*)

Prof. Dr. André Luiz Paulilo
Universidade de Campinas - UNICAMP (*Avaliador Externo*)

Prof. Dr. Célio da Cunha
Universidade Católica de Brasília – UCB (*Avaliador Externo*)

SUPLENTE

Prof^a. Dr^a. Márcia Helena Amâncio
SME de Patos de Minas – MG (*Suplente*)

*Ao meu pai, **Manoel da Graça Lopes** que no inverno de 2018 (05/08/2018) se tornou memória, e nas sublimes memórias nos deixou exemplos (como poucos) de humildade, simplicidade, honestidade e caráter. “Seu Manel” que nem concluiu os anos iniciais do Ensino Fundamental, escrevia seu nome com dificuldade, dizia que seu filho seria Doutor, e antes mesmo desse momento chegar me chamava de Dr. “Robi” (orgulhoso que só ele!), mal ele sabia que aquelas palavras seriam minha maior motivação para chegar até aqui (...) Obrigado por acreditar que este dia chegaria! Hoje meu coração transborda de saudades em lágrimas.*

Palmas (TO), Primavera de 2024.

AGRADECIMENTOS

“[...] quantos voltaram para agradecer?”

Lucas 17.11-19

Expressar gratidão é como tecer um intrincado tecido de sentimentos, em que cada nó e laço representa uma conexão humana. Nessa tapeçaria da vida, há sempre o risco de deixar alguém para trás. No entanto, ao assumirmos esse desafio, fortalecemos os laços que vão se entrelaçando ao longo dessa jornada. Assim, os agradecimentos se tornam não apenas palavras, mas fios que unem nossos corações, pois a nossa conquista é a conquista de cada um(a) que se fez (e faz) presente neste e em outros momentos.

A Deus, pela vida, discernimento, oportunidade e permissão para chegar até aqui;

Aos meus pais Manoel da Graça Lopes (*in memoriam*) e Justina da Silva Vila Nova que, com seus exemplos, afeto e proteção, possibilitaram o meu desenvolvimento como ser humano, semeando sonhos, cultivando memórias e acreditando onde poderíamos chegar [...];

Aos meus irmãos Roberto, Railon e Milla Rayanne (*in memoriam*) por perceber que, cada um com sua diferente maneira de ver e viver a vida, somos responsáveis pelas escolhas e caminhos seguidos;

Aos meus amados filhos, João Victor Franca Vila Nova e Láyla Laryce Ferreira Vila Nova, cujas presenças em minha vida transcendem o simples significado, inspirando-me a buscar incessantemente a evolução pessoal. Que a cada alvorecer, renovem-se os votos de me tornar um indivíduo mais compassivo, comprometido com a construção de um mundo mais justo e humano! E que por meio de suas presenças, sorrisos e abraços, eu encontre sempre a força para perseverar nessa nobre jornada;

À toda minha família, que agradeço em nome dos meus avós, Pedro Alves Vila Nova e Ângela da Silva Vila Nova, e das tias Edna da Silva Vila Nova e Ivanete da Silva Vila Nova Aquino, pelas partilhas, pela convivência, pelo cuidado e afeto ao longo da minha vida;

À minha companheira de vida, Alynne Ferreira Rocha, por compartilhar comigo a missão e a responsabilidade de cuidar, proteger e educar a nossa pequena e esperta princesinha;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Remi Castioni, pela coragem, generosidade, ousadia e parceria ao longo dessa caminhada. Gratidão pelas valiosas contribuições e experiências nessa trajetória, sem seu apoio e confiança não teria chegado até aqui;

Aos professores Adriana Almeida Sales de Melo (UnB), André Luiz Paulilo (Unicamp), Bernardo Kipnis (UnB), Célio da Cunha (UCB) e Márcia Helena Amâncio (SME-Patos de Minas) que nas etapas de qualificação e defesa desta pesquisa realizaram ricas e importantes contribuições para que pudéssemos amadurecer o objeto e compreender de forma mais satisfatória seus resultados e possibilidades;

Às contribuições do Deputado Constituinte - Hermes Zaneti, do professor e ex-Deputado Federal - Carlos Augusto Abicalil, do Defensor Público (DF) e ex-integrante da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) – Ramiro Nóbrega Sant’Ana, e do Senador Flávio José Arns.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (UnB), Adriana Almeida Sales de Melo, Alcyone Vasconcelos, Claudia Maffini Griboski, Girlene Ribeiro de Jesus, José Luiz Villar Mella (*in memoriam*), Olgamir Francisco de Carvalho e Remi Castioni, por durante o curso dá substancialidade (por meio das disciplinas ministradas) a nossa pesquisa, com os aprofundamentos teórico-metodológicos necessários à minha formação enquanto pesquisador;

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre as Contribuições de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira (GEPAT/UnB); Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Mundialização da Educação (GEPMundi/UnB) e do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM/UFT);

Aos pesquisadores, formadores, assessores, técnicos e sujeitos em formação do Programa de Institucionalização e Gestão dos Sistemas Municipais de Ensino/Educação (Prisme), aos quais agradeço em nome da professora Dra. Rosilene Lagares (UFT);

Aos amigos que a Universidade de Brasília (UnB) me proporcionou, em especial, as minhas queridas Jacqueline Clara Queiroz e Maria Valéria Jacques de Medeiros (*nosso trio de Doutorandos*), e aos companheiros Paulo de Sá Filho e Roger Pena de Lima pela socialização de saberes, compartilhamento de trajetórias, e por permitir o diálogo entre nossas pesquisas por meio das publicações acadêmicas produzidas durante o doutoramento;

Ao amigo e sempre orientador (*da graduação para a vida*) Prof. Dr. Pedro Albeirice da Rocha (UFNT), por acreditar nos sonhos, por incentivar as jornadas e por perceber com sensibilidade e generosidade nossos esforços, contribuindo com minha formação humana e acadêmica;

À Secretaria de Estado da Educação do Tocantins (SEDUC) e ao Conselho Estadual de Educação do Tocantins (CEE/TO) pelo apoio, incentivo e perspectivas profissionais;

Ao Instituto Vinte de Maio de Ensino, Ciência e Tecnologia (IVM), pela experiência profissional enquanto pedagogo do quadro efetivo da Prefeitura Municipal de Palmas (TO);

Ao Centro Universitário ITOP – UNITOP, pela oportunidade de testemunhar o crescimento e consolidação desta Instituição de Ensino Superior o qual tive a oportunidade de cursar minha primeira especialização nos idos de 2010, e desde então integrar seu quadro de colaboradores nos cursos de graduação e pós-graduação;

Aos amigos, Ryan Diógenes Brasil Mendes Arruda, Willian Pereira Silva, Antônio Carlos Tavares Silva, Leandro Barros Milhomem, Vivian de Lima Cabral, Evelyn Monique dos Santos, Maykon Dhones Oliveira Cardoso, Thiago Franco Oliveira, Rômulo Carmo Oliveira Júnior, Adriana da Costa Pereira Aguiar, Amanda Pereira Costa, Lorena Santos Silva, Cristiane Terezinha Vidotti, Jurandir Fidélis da Silva, e tantos outros que caminham conosco ao longo dessa trajetória que é a vida [...]

A todos e todas, minha gratidão bordada nos laços do afeto!

A ideia de sistema, no fundo, é a de que a situação é uma espécie de 'jogo': um conjunto de peças diferentes atuando e inter-reagindo para certos resultados. No jogo, propriamente dito, as peças são fatores precisos e uniformes, as 'regras' do jogo também precisas e uniformes, os resultados também precisos e uniformes e daí, nada mais ter o jogador que fazer do que usar alternativas e divertir-se com o resultado.

Anísio Teixeira

RESUMO

A presente pesquisa partiu da necessidade de compreender como as ideias de Anísio Teixeira ecoam no texto do Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, que propõe a implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil. O objetivo central é identificar e analisar as repercussões do pensamento de Anísio Teixeira na estruturação do SNE, explorando os diferentes projetos em disputa e as crises de intencionalidades ao longo do desenvolvimento histórico que conduziu ao mencionado PLP. A metodologia de pesquisa empregada foi predominantemente qualitativa, englobando aspectos descritivos, exploratórios, bibliográficos, documentais e de análise de conteúdo e de discurso. Do ponto de vista teórico, adotou-se o referencial do Ciclo de Políticas, a partir do qual observamos os contextos de influência e de produção de texto do PLP 235/2019. Os resultados foram apresentados em cinco capítulos dentro dos quais analisou-se a trajetória e os desafios da ideia de SNE no Brasil, abordando desde suas origens até as complexas dinâmicas federativas que influenciam sua implementação. Examinou-se o desenvolvimento do conceito de SNE nos marcos legais e as disputas políticas e ideológicas que moldaram o PLP 235/2019, propondo um SNE regulamentado. A análise destacou as ideias de Anísio Teixeira, o impacto delas sobre educação brasileira, como e quais dessas ideias se materializaram no texto do PLP 235/2019. Percebeu-se que se concentram especialmente no capítulo segundo do PLP, ecoando nos artigos definidores das atribuições dos entes federados na estruturação do SNE proposto, várias ideias do pensamento anisiano, como: articulação federativa, a educação como direito social; igualdade e equidade; gestão democrática da educação; valorização dos profissionais da educação; articulação entre educação, trabalho e práticas sociais; políticas educacionais inclusivas; avaliação e monitoramento. Desvelam também os dados que o Sistema Nacional de Educação deva ser um sistema de sistemas, que busca respeitar a autonomia dos entes federados, garantir a articulação cooperativa entre eles, mas a agenda instituinte do sistema de sistemas permanece incerta. Não se pode afirmar que sua implementação servirá efetivamente para reduzir as desigualdades regionais; para ampliar a cooperação; a participação efetiva e formal de setores privados sem fins lucrativos, como CONSED, Undime, UNCME e FONCEDE.

Palavras-chave: Anísio Teixeira, Sistema Nacional de Educação, Políticas Públicas, PLP 235/2019.

ABSTRACT

This research arose from the need to understand how Anísio Teixeira's ideas are echoed in the text of the Complementary Bill (PLP) 235/2019, which proposes the implementation of the National Education System (SNE) in Brazil. The central objective is to identify and analyze the repercussions of Anísio Teixeira's thinking on the structuring of the SNE, exploring the different projects in dispute and the crises of intentions throughout the historical development that led to the aforementioned PLP. The research methodology employed was predominantly qualitative, encompassing descriptive, exploratory, bibliographic, documentary and content and discourse analysis aspects. From a theoretical point of view, the Policy Cycle framework was adopted, from which we observed the contexts of influence and text production of PLP 235/2019. The results were presented in five chapters in which we analyzed the trajectory and challenges of the idea of SNE in Brazil, from its origins to the complex federative dynamics that influence its implementation. It examined the development of the SNE concept in the legal frameworks and the political and ideological disputes that shaped PLP 235/2019, proposing a regulated SNE. The analysis highlighted Anísio Teixeira's ideas, their impact on Brazilian education, and how and which of these ideas materialized in the text of PLP 235/2019. It was found that several ideas from Anísio Teixeira's thinking are concentrated especially in the second chapter of the PLP, echoed in the articles defining the duties of the federated entities in the structuring of the proposed SNE, such as: federative articulation, education as a social right; equality and equity; democratic management of education; valuing education professionals; articulation between education, work and social practices; inclusive educational policies; evaluation and monitoring. The data also reveals that the National Education System should be a system of systems, which seeks to respect the autonomy of the federated entities, guaranteeing cooperative coordination between them, but the agenda for establishing the system of systems remains uncertain. It cannot be said that its implementation will effectively serve to reduce regional inequalities; to expand cooperation; the effective and formal participation of private non-profit sectors, such as CONSED, Undime, UNCME and FONCEDE.

Keywords: Anísio Teixeira, National Education System, Public Policy, PLP 235/2019.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Fotografia. Manifestação Popular em Apoio à Aliança Liberal, na Cinelândia. Rio de Janeiro, setembro de 1929	48
Figura 2	Fotografia. Incêndio do jornal governista “A Noite”, por ocasião da Revolução de 30”	50
Figura 3	Fotografia. Getúlio Vargas, ao centro, com a junta governativa. Palácio do Catete, Rio de Janeiro, 3 de novembro de 1930	51
Figura 4	Cartaz. Propaganda escolar. Vargas e a Educação, Década de 1930	53
Figura 5	Fotografia. Cecília Meireles discursando em evento da ABE. Década de 1930	55
Figura 6	Matéria de Jornal sobre o Manifesto. O Globo, 28 mar. 1932	59
Figura 7	Fotografia. Pioneiros da Educação. Anísio Teixeira ao centro. Década de 1930	60
Figura 8	Fotografia. Signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação. ABE, 1932	62
Figura 9	Fotografia. Anísio Teixeira entre seus irmãos. Década de 1920	217
Figura 10	Fotografia. Visita de Anísio Teixeira à Escola Parque da Bahia, 1962 ..	218
Figura 11	Fotografia. Anísio Teixeira, final da década de 1960. S.l.	220
Quadro 1	Fases da pesquisa e estratégias metodológicas.....	32
Quadro 2	Estruturação do Trabalho da ANC/ 1987	140
Quadro 3	Projetos de Lei de Complementar, Instituição do Sistema Nacional de Educação. 2011 a 2019	153
Quadro 4	Semelhanças entre os projetos de lei apensados ao PLP 235/2019	183
Quadro 5	Diferenças entre os projetos de lei apensados ao PLP 235/2019	184
Quadro 6	Organização da Educação Nacional, competências federativas e incumbências dos Sistemas de Ensino	197
Quadro 7	Tramitação do PLP 235/2019 no Senado (2019 – 2022)	203
Quadro 8	Semelhanças e Diferenças entre o PLP 235/2019 e seus apensados	210
Gráfico 1	Quantitativo dos descritores pesquisados: CAPES, 1987 a 2023	23
Gráfico 2	Descritor: “Anísio Teixeira e Sistema Nacional de Educação”	24

LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento Educacional
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CBE	Câmara de Educação Básica
CEE/TO	Conselho Estadual de Educação do Tocantins
CF	Constituição Federal
CIBEs	Comissões Intergestores Bipartites da Educação
CITE	Comissão Intergestores Tripartite da Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONSISAL	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal
DOU	Diário Oficial da União
FE	Faculdade de Educação
FNCEE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FONCEDE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEP Mundi	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Mundialização da Educação
GEPAT	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira
GepeEM	Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOB	Lei Orgânica do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NIEPPE	Núcleo Interinstitucional de Estudos em Políticas Públicas Educacionais
ObsPE	Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins
PHS	Partido Humanista da Solidariedade

PLP	Projeto de Lei Complementar
POGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PR	Partido da República
SAETO	Sistema de Avaliação da Educação do estado do Tocantins
SEDUC/TO	Secretaria de Estado da Educação do Tocantins
SEE	Secretarias Estaduais de Educação
SME	Secretarias Municipais de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TO	Tocantins
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
Anísio Teixeira e a organicidade da Educação	17
Arquitetura da Pesquisa: Procedimentos Metodológicos Empregados	26
Análise do Discurso	30
Fases da Pesquisa e Estratégias Metodológicas	31
CAPÍTULO 1. CONCEPÇÕES DA IDEIA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: MARCOS HISTÓRICO-TEÓRICO-CONCEITUAIS-LEGAIS E SUAS (RE) CONFIGURAÇÕES	37
1.1. Definindo os Conceitos de “Sistema” e de “Sistema Nacional de Educação”	38
1.2. A Emergência dos Estados Nacionais e a Implementação dos Sistemas Educacionais	40
1.3. O Nascimento da Ideia de um Sistema Nacional de Educação no Brasil: o Contexto da Revolução de 1930 e a Ascensão de Getúlio Vargas ao poder	45
1.3.1. O Manifesto dos Pioneiros da Educação	58
1.3.2. A Formulação do Sistema Nacional de Educação no Manifesto dos Pioneiros	70
CAPÍTULO 2. A ESTRUTURA FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: INTERAÇÕES E IMPACTOS	75
2.1. Federalismo: Conceito Político e Experiências	75
2.2. Federalismo na Educação Brasileira: Centrípeto, Centrífugo e de Cooperação	83
2.3 Colaboração e Cooperação no Contexto do Federalismo Brasileiro: Desafios e Perspectivas na Gestão da Educação Pública	90
2.3.1. O Consórcio Público como Estratégia de Gestão Indireta na Cooperação e Colaboração Interfederativas	94
2.4. A Complexidade das Políticas Educacionais no Brasil: Colaborações e Disputas Interfederativas	98
2.5. A Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro e a Legislação no Contexto do Federalismo	102
2.6. Digressões sobre Políticas Públicas: Considerações Comparativas entre Educação, Saúde e Assistência Social	105
CAPÍTULO 3. UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NOS MARCOS LEGAIS BRASILEIROS	112

3.1. A Constituição de 1934 no Brasil: Contexto Histórico e Impactos Políticos	112
3.1.1. As Bases do Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1934	115
3.2. A Constituição Polaca de 1937: Centralização Autoritária e Transformações na Concepção de um Sistema Nacional de Educação	121
3.3. Transição e Contradição: Contexto de Produção da Constituição de 1946	122
3.3.1. A Educação e a questão do Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1946	123
3.3.2. A LDB 4.024/61 e as disputas em torno do Sistema Nacional de Educação	125
3.3.3. O I Plano Nacional de Educação	126
3.3.4. O Plano Trienal do Governo de João Goulart	131
3.4. A Constituição de 1967 e a Lei 5 692/71	133
3.4.1. Sistema Nacional de Educação e a Lei 5692/71	135
3.5. A Constituição Cidadã de 1988	138
3.5.1. O tema de um Sistema Nacional de Educação no Processo Constituinte	139
3.6. O Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1988	144
CAPÍTULO 4. DISPUTAS E INTENCIONALIDADES: INFLUÊNCIA E DISCURSO NOS CONTEXTOS DE PRODUÇÃO DO PLP 235/2019	150
4.1. A Institucionalização do Sistema Nacional de Educação: Trajetórias e Conflitos no processo de Construção do PLP 235/2019	151
4.1.1. Consolidação do Debate: 2010 a 2015	155
4.1.1.1. <i>A Secretaria de Assuntos Estratégicos e o Programa “Pátria Educadora”</i>	167
4.1.2. Avanço conservador, embates e resistências: 2016 a 2022	173
CAPÍTULO 5. ALQUIMIA DAS IDEIAS: A PRODUÇÃO DO TEXTO E O PENSAMENTO DE ANÍSIO TEIXEIRA NA CONSTRUÇÃO DO PLP 235/2019	188
5.1. O Autor e seu Projeto: a Leitura do PLP 235/2019 pelo Senador Flávio Arns	188
5.2. A Tramitação Bicameral do PLP 235/2019	195
5.2.1. Resistências Federativas, Financiamento e Interesses Privados: Desafios do PLP 235/2019	213
5.3. O Pensador e sua Obra: A Trajetória de Anísio Teixeira	216
5.3.1. Uma Vida Dedicada à Educação	216
5.3.2. Aspectos do Pensamento Anisiano	221

5.3.3. A Defesa da Escola Pública Brasileira: Um Legado de Democratização, Autonomia e Inovação	223
5.3.4. A Construção de um Sistema Educacional Democrático: Autonomia, Pluralismo e Descentralização	225
5.4. As Ideias de Anísio Teixeira no Texto do PLP 235/2019	227
5.4.1. Articulação Federativa	228
5.4.2. Igualdade e Equidade	232
5.4.3. Gestão Democrática	233
5.4.4. Valorização dos Profissionais da Educação	235
5.4.5. Planejamento e Articulação das Políticas Educacionais	239
5.4.6. Articulação entre Educação Escolar, Trabalho e Práticas Sociais	240
5.4.7. Padrões Nacionais de Qualidade	241
5.4.8. Políticas Educacionais Inclusivas	244
5.4.9. Avaliação e Monitoramento	245
5.4.10. A Materialidade do Plano Trienal no PLP 235/2019	247
CONSIDERAÇÕES FINAIS	250
REFERÊNCIAS	259
APÊNDICES	283
Apêndice 1. Reuniões da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes Assembleia Nacional Constituinte – 1987	283
Apêndice 2. Emedas Apresentadas ao PLP 235/2019 no Senado Federal 08/02/2022 a 08/03/2022	288

INTRODUÇÃO

Anísio Teixeira e a organicidade da Educação

Nenhuma pesquisa “nasce sozinha”. Ela é fruto de uma trajetória, entrelaçada com as vivências pessoais e a visão de mundo de quem a conduz. Reconhecendo essa conexão intrínseca entre a vida do pesquisador e o seu objeto de estudo, consideramos que a presente tese de doutoramento nasce da intersecção entre nossa experiência pessoal no magistério e na gestão pública e a curiosidade acerca do pensamento de Anísio Teixeira.

Vale lembrar que a experiência que acumulamos em diversas frentes de trabalho, incluindo os estudos para a elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação de Miracema do Tocantins, além da participação em comissões representativas da UNDIME e CONSED, motivou-nos a aprofundar a compreensão sobre as políticas educacionais, os espaços de participação e a organização da educação no Brasil. *Pari passu*, estas oportunidades abriram a perspectiva da reflexão acerca das complexas relações e tensões envolvidas na compreensão dos indicadores educacionais, na qualidade do ensino, na autonomia municipal, no federalismo educacional e nas estratégias para garantir o direito à educação com qualidade.

A conexão com a obra e o pensamento de Anísio, porém, foi demarcada a partir de um evento específico. Em 2021, durante os estudos de doutorado, participamos da atividade intitulada “*Conselhos de Educação no Brasil: panorama histórico, político e perspectivas para a garantia do direito à educação*”¹. O evento contou com a presença do professor Genuíno Bordignon, que possui uma trajetória marcante em diversos órgãos educacionais, como o Conselho Distrital de Educação e o Conselho Nacional de Educação. Completou-se, ali, diante da experiência acadêmica e da preleção, o “giro de chave” que impulsionou a problematização de nossa pesquisa. Esse evento, ocorrido quase um século após o Manifesto dos Pioneiros da Educação, e considerando a influência significativa de Anísio Teixeira no desenvolvimento da educação brasileira, despertou o interesse em investigar como o legado de Anísio repercute nos projetos de desenvolvimento em andamento e que tipo de intenções se digladiam, permeando processo de instituição de um Sistema Nacional de Educação no Brasil. Embora Anísio não tenha se dedicado à discussão de um Sistema de Educação, na concepção e definição que temos

¹ O evento foi oferecido por meio de iniciativas dos Grupos de Estudos e Pesquisas: (1) “Sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira – GEPAT/UnB” e (2) “Sobre a mundialização da educação – GEP Mundi/UnB”.

hoje, é impossível pensar em uma educação pública, laica, gratuita e universal sem considerarmos seu legado.

Sem dúvida, a educação configura-se como um alicerce fundamental na edificação da sociedade. Esta importância é ampliada no contexto nacional, marcado por persistentes desafios sociais, econômicos e políticos. Nesse cenário, a educação não somente atua como um espelho refletindo as condições vigentes, mas também como um campo fértil para a reflexão crítica e ação transformadora. As contribuições de Anísio Teixeira, nesse aspecto, são particularmente iluminadoras, fornecendo diretrizes essenciais para navegarmos pelos complexos caminhos do desenvolvimento educacional no Brasil.

A trajetória educacional brasileira, trilhada ao longo do século XX e início do século XXI, caracterizou-se por uma dinâmica interação de ideias, políticas públicas e diversos atores sociais que, conjuntamente, moldaram o sistema educacional do país. Conforme destacado por Arretche (2001), esses elementos interagem de maneira complexa, influenciando e sendo influenciados pelas estruturas sociais e políticas vigentes.

Dentro desse intrincado cenário, as ideias e contribuições de Anísio Teixeira destacam-se como um eixo central na articulação do panorama educacional brasileiro. Embora sua influência muitas vezes possa ser subestimada, sua relevância é manifesta e se encontra profundamente entrelaçada com os processos de reformulação e fortalecimento educacional no Brasil, como apontam Amâncio (2017) e Amâncio e Castioni (2021).

Prosseguindo nessa análise, é crucial ressaltar a perspectiva de Anísio Teixeira sobre o papel do Estado na educação, especialmente ao refletir sobre o desenvolvimento dos sistemas escolares na Europa durante o século XIX. Segundo Teixeira (1962), foi apenas nessa época que o Estado começou a exercer um papel significativo no âmbito educacional, delineando uma nova forma de escola que se distinguisse das anteriores. Esta nova modalidade educativa, a escola primária, visava proporcionar uma formação básica, mas essencial, adaptada às necessidades da vida em uma sociedade cada vez mais regida pelos valores democráticos e pelas exigências da civilização industrial emergente. Diferentemente da educação tradicional, que prioritariamente visava preservar o *status quo* social das elites, a nova escola tinha como missão democratizar o acesso ao conhecimento, garantindo um mínimo de instrução indispensável para todos os membros da sociedade.

A vida e a obra de Anísio Teixeira estão intrinsecamente entrelaçadas com a história da educação no Brasil. Ele não apenas deixou um legado que ultrapassa gerações, mas também imprimiu uma visão progressista e revolucionária para a educação, fundamentada na convicção de que o conhecimento tem o potencial de transformar a sociedade. Sua abordagem destacava

a educação como um instrumento poderoso de promoção da igualdade social, justiça e desenvolvimento nacional, aspectos que permeiam suas obras e práticas, conforme documentado por Smolka e Menezes (2000).

É imperativo ressaltar que, para Teixeira, a educação transcende o *status* de privilégio, configurando-se como um direito inalienável e fundamental para todos os cidadãos. Ademais, a trajetória de Anísio Teixeira é marcada por uma notável insatisfação com a realidade educacional de sua época, característica que o definiu como um educador de facetas múltiplas e pensamento complexo. Esta diversidade em sua abordagem confere uma relevância especial ao seu pensamento e destaca a importância de suas reflexões sobre a construção de um Sistema Educacional no Brasil. Anísio Teixeira destacou-se por levantar questões significativas acerca da estrutura de um Sistema Educacional Brasileiro, o que se mostra essencial para uma compreensão aprofundada dos meandros dessa configuração institucional. Além disso, as tensões que marcaram este processo e as nuances emergentes na sua concepção de sistema educacional são essenciais para se entender os desafios e as transformações na educação brasileira ao longo do tempo.

Isto posto, é sempre justificável refletir sobre a contribuição de Anísio Teixeira na história da educação no Brasil, mas também para projetarmos caminhos possíveis para enfrentarmos os atuais desafios educacionais. O legado de Teixeira oferece valiosas lições sobre a importância da inclusão, da democratização do acesso ao conhecimento e da responsabilidade do Estado em assegurar uma educação de qualidade que atenda às necessidades de todos os cidadãos.

Por outro lado, a discussão em torno dos Sistemas Nacionais de Educação (SNEs) constitui um tópico de relevância crescente nos campos da educação e da política. Conforme aponta Pomer (1994), esses sistemas, compostos por um conjunto articulado de estratégias, políticas e diretrizes, visam coordenar e integrar a oferta educacional em âmbito nacional, promovendo qualidade, equidade e eficiência na educação. A relevância deste debate é amplificada no contexto atual, caracterizado por desafios complexos decorrentes da globalização, da diversificação social e das mudanças tecnológicas, o que demanda uma análise cuidadosa e um profundo entendimento das políticas e práticas educacionais vigentes, como destacado por Saviani (2010c).

Compreender a discussão em torno dos SNEs requer uma análise de sua evolução histórica, frequentemente associada ao desenvolvimento dos Estados Nacionais a partir dos séculos XVII e XVIII. Na Europa, por exemplo, a consolidação dos Estados Nacionais estimulou a criação de sistemas educacionais que visavam promover uma identidade nacional

unificada, a difusão da língua oficial e a consolidação da cidadania. Neste contexto, os sistemas educacionais nacionais começaram a se formar, muitas vezes embasados nos ideais iluministas de educação universal.

Segundo Cury (2008), é importante destacar que a discussão sobre os SNEs não apresenta uniformidade, variando significativamente de acordo com o contexto de cada país. Alguns sistemas são altamente centralizados, com currículos e padrões nacionais rígidos, enquanto outros adotam abordagens mais descentralizadas, permitindo que entidades subnacionais como estados ou municípios desempenhem um papel significativo na definição de políticas educacionais.

Além disso, os SNEs estão sujeitos a constantes mudanças e adaptações, impulsionadas por transformações sociais, econômicas e tecnológicas. Tais ajustes nas políticas educacionais são necessários para responder às demandas contemporâneas e, frequentemente, envolvem questões como financiamento da educação, equidade, inclusão de grupos marginalizados, qualidade do ensino, avaliação e definição de currículo, conforme analisa Nascimento (2016).

Portanto, a compreensão dos SNEs, em seu desenvolvimento histórico e suas implicações atuais, é crucial para qualquer análise que vise entender a interação entre educação, política e sociedade, bem como para formular estratégias que possam efetivamente responder aos desafios educacionais do século XXI.

Não obstante, a discussão sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil é inegavelmente complexa e multifacetada, englobando uma ampla gama de questões políticas, sociais, econômicas e culturais que influenciam profundamente a organização e a entrega da educação no país. Esta complexidade requer um entendimento aprofundado e uma participação ativa para promover sistemas educacionais eficazes, inclusivos e equitativos, capazes de atender às demandas contemporâneas da sociedade e alinhados aos projetos em desenvolvimento.

O conceito de sistema de ensino, como delineado por Araújo, Mota e Britto (2001), baseia-se numa abordagem estrutural e funcional, identificando um sistema de ensino como uma rede composta por elementos interconectados – incluindo instituições de ensino, professores, estudantes, currículos e recursos didáticos – que colaboram conjuntamente para alcançar objetivos educacionais específicos. Esta concepção ressalta a importância da integração e da coordenação entre os diversos componentes do sistema para a eficácia da educação.

Nesse sentido, a filosofia educacional de Anísio Teixeira oferece um vínculo crucial para se entender o ideal de um sistema educacional eficaz. Teixeira defendia a garantia de educação gratuita para todos os cidadãos, assegurando que todos os estudantes tivessem acesso

a recursos educacionais adequados. Ademais, como salienta Clarice Nunes (2000b), a escola deveria ser um ambiente onde os alunos pudessem aprender a partir de suas próprias experiências, promovendo uma educação centrada no aluno.

Por outro lado, o desenvolvimento do conceito de SNE foi significativamente influenciado pela publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932. Este documento – redigido pelo educador Fernando de Azevedo, contando com a assinatura de Anísio Teixeira, Lourenço Filho, entre outros educadores – foi produzido na esteira dos desdobramentos decorrentes do movimento de 1930, que conduziu Getúlio Vargas ao poder. Conforme aponta Galvão (2017), o Manifesto defendia a educação pública e gratuita, bem como a criação de um sistema que reduzisse as desigualdades educacionais e articulasse os entes federativos para garantir uma educação de qualidade em todo o país:

O manifesto reivindicava a laicidade, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação e defendia certos princípios para a organização do sistema público de ensino como a descentralização e a ideia de escola única. Como explicou Fernando de Azevedo no manifesto, a “escola única” não significaria o monopólio da educação pelo Estado ou a proibição do funcionamento das escolas particulares, mas a garantia de que o ensino público fosse o mais integral e uniforme possível, almejando um ideal de igualdade (Galvão, 2017, p. 26).

Segundo Cury (2024), o debate sobre a organização de um SNE no Brasil é extenso e historicamente enraizado, permeado por ideias e desafios que, segundo o autor, incluem a necessidade de superar disparidades regionais e sociais. Este desafio não impede, entretanto, a criação de normas comuns e regulamentações específicas dentro do quadro legal vigente, que visam estruturar um sistema educacional unificado e adaptável às diversas realidades brasileiras. Assim, a discussão em torno do SNE continua sendo uma área crucial de estudo e intervenção, fundamental para o avanço da educação no Brasil. Neste sentido, as ideias de Anísio Teixeira representam um pilar fundamental para a concepção do SNE no Brasil, notadamente por sua abordagem educacional centrada no aluno e seu compromisso com a democratização do ensino.

Entretanto, nossa pesquisa bibliográfica preliminar – dentro da qual também procuramos delinear o “estado da arte” em nossa área de estudo – revelou que o campo da pesquisa acadêmica que se propõe a pensar as ideias de Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação apresenta uma lacuna considerável em se tratando desta correlação. Vejamos.

Como se sabe, o termo “estado da arte” é amplamente utilizado em pesquisas acadêmicas e científicas para se referir ao nível atual de desenvolvimento, compreensão e conhecimento em uma área específica de estudo. Essa expressão descreve o ponto atual em que

o campo de pesquisa se encontra, destacando os principais avanços, descobertas e conceitos que moldam a área em questão.

De forma ampla, nossa pesquisa bibliográfica inicial foi conduzida em sítios eletrônicos de bibliotecas e repositórios acadêmicos de instituições, com base no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Para o levantamento de artigos, também utilizamos o Portal de Periódicos da CAPES e, ainda, as plataformas online de buscadores acadêmicos, *Scielo* e *Google Scholar*.

Em se tratando, especificamente, do “estado da arte”, a pesquisa foi conduzida com base nos registros de teses e dissertações disponibilizados pela CAPES, abrangendo o período de 1987 a 2023, utilizando os descritores: *Anísio Teixeira*; *Sistema Nacional de Educação*; *Anísio Teixeira e Sistema Nacional de Educação*. Foram analisados os resultados por grau acadêmico, com ênfase em doutorado e mestrado, bem como por ano de publicação. Os resultados revelaram uma quantidade substancial de pesquisas acadêmicas realizadas em diferentes níveis e áreas de pós-graduação, conforme exposto a seguir.

Utilizando o descritor *Anísio Teixeira*, a pesquisa retornou um total de 1.996 trabalhos, dos quais 654 foram de doutorado, 1.142 de mestrado e 101 de mestrado profissional. Além disso, a pesquisa evidenciou um aumento consistente na produção de trabalhos a partir da década de 1990, culminando em um pico de estudos na segunda metade da década de 2000.

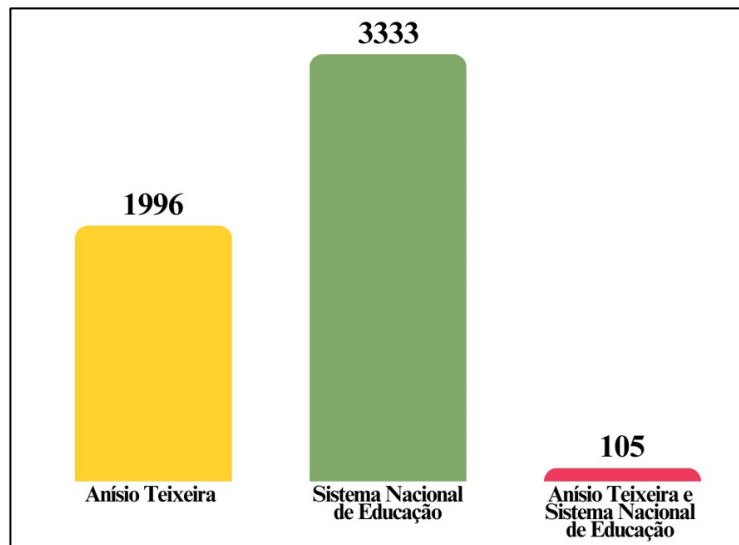
Ainda que a maior parte dos trabalhos identificados seja de mestrado, a análise dos resultados anuais de dissertações e teses relacionadas a Anísio Teixeira revela uma variação significativa ao longo das décadas, com algumas tendências notáveis nos anos de maior produção acadêmica².

Já a análise do *Sistema Nacional de Educação*, utilizando o descritor específico, resultou em 3.333 publicações, das quais 1.784 eram dissertações de mestrado e 760 teses de doutorado. Observou-se que o número de publicações variou significativamente ao longo dos anos, com alguns anos se destacando de maneira expressiva em termos de produção acadêmica.

² Até 1995, houve um número reduzido de publicações, refletindo um interesse inicial na pesquisa sobre Anísio Teixeira. Em 1996 e 1997, houve um aumento significativo na produção de pesquisas relacionadas a ele, possivelmente devido ao crescente reconhecimento de sua contribuição à educação no Brasil. Embora 1998 tenha registrado uma leve queda em comparação com os dois anos anteriores, ainda representou um período de interesse contínuo em Anísio Teixeira. Entre 1999 e 2006, observou-se um pico significativo na produção acadêmica relacionada a Anísio Teixeira. Esse aumento pode estar associado às comemorações do centenário de seu nascimento em 2000 e à relevância contínua de suas ideias na educação. O período de 2008 a 2015 destaca-se por uma alta atividade acadêmica relacionada a Anísio Teixeira, possivelmente devido à valorização crescente de sua contribuição e à necessidade de entender seu legado em um contexto educacional em constante evolução. Nos anos recentes, de 2016 a 2023, continua a se observar um interesse constante em Anísio Teixeira. Esse interesse pode ser atribuído a eventos educacionais, políticos e sociais que mantêm sua relevância. Assim, os anos de maior publicação podem ser justificados por eventos históricos, comemorações, discussões sobre reformas educacionais e a constante relevância das ideias de Anísio Teixeira na educação brasileira.

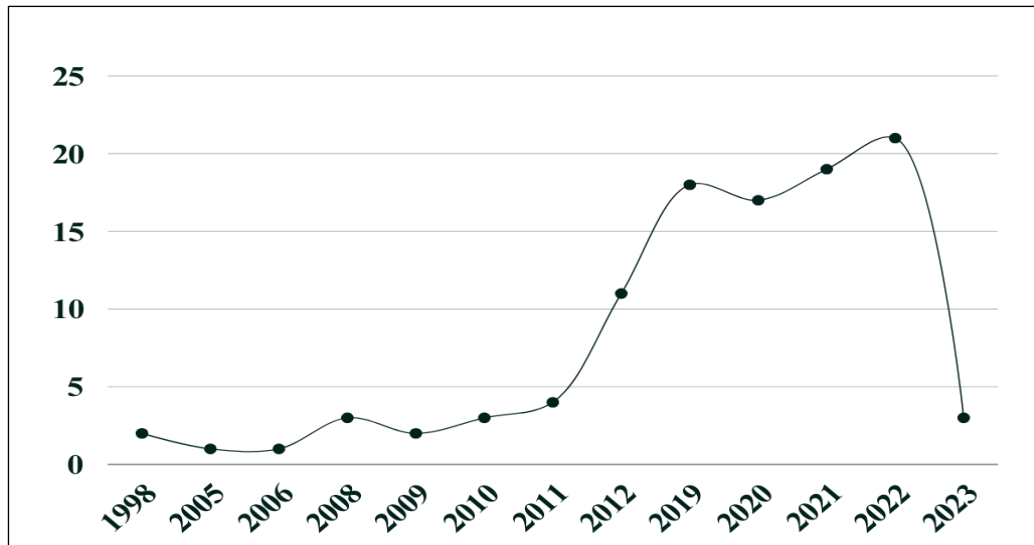
Por fim, a pesquisa revelou que a quantidade de publicações sobre *Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação* é bem mais discreta em comparação aos descritores “*Anísio Teixeira*” e “*Sistema Nacional de Educação*” analisados separadamente. Localizamos 105 trabalhos na base de dados da CAPES, distribuídos em doutorado, mestrado e mestrado profissional, com 26, 55 e 23 resultados, respectivamente, como apresenta o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Quantitativo dos descritores pesquisados: CAPES, 1987 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da CAPES (2023).

Além dos dados acima, observamos uma variação ao longo dos anos, do quantitativo de trabalhos apontados pelo descritor “*Anísio Teixeira e Sistema Nacional de Educação*”. No ano de 1998, foram registradas apenas duas publicações, indicando um interesse inicial nesse tópico. Em seguida, em 2005 e 2006, houve apenas uma publicação em cada um desses anos, sugerindo um interesse mais limitado. No entanto, a partir de 2008, o número de publicações, **entre teses e dissertações**, começou a crescer, com três publicações nesse ano e duas em 2009. A partir de 2010, houve um aumento mais significativo, com três publicações em 2010, quatro em 2011 e um notável salto em 2012, com onze publicações. Esse aumento no interesse e pesquisa acadêmica em torno da temática continuou a crescer, atingindo o pico nos anos mais recentes, com 18 publicações em 2019, 17 em 2020, 19 em 2021 e 21 em 2022. No ano de 2023 registramos três publicações, conforme expressa o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Descritor: “Anísio Teixeira e Sistema Nacional de Educação”

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da CAPES (2023).

Observe-se, todavia, que a temática correlacionada no descritor *Anísio Teixeira e Sistema Nacional de Educação* aparece de maneira *tangencial, submersa ou meramente indicada* em outros recortes e campos investigativos, de sorte a não se configurar, *em si*, um objeto de pesquisa.

Uma busca refinada, filtrando pela área da educação e o campo de estudos das Políticas Públicas, revelou que entre as teses e dissertações identificadas pelo descritor, apenas uma dissertação de mestrado de fato dedicou-se, especificamente, ao tema correlacionado, tomando-o como objeto de reflexão. Trata-se da dissertação “*Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação: Contribuições para o Debate sobre as Políticas Educacionais no Brasil*”, elaborada por Rosenery Pimentel do Nascimento, em 2012. Esta pesquisa ressalta as contribuições de Teixeira para as políticas educacionais brasileiras, enfocando suas ideias reformistas, que propunham a descentralização e a qualidade equitativa na educação. A pesquisa, amparada por uma revisão bibliográfica e documental de doze obras de Teixeira, evidencia a persistência da relevância de suas proposições para o debate atual sobre a estruturação da educação nacional, sublinhando os desafios persistentes de ordem política, financeira e profissional que permeiam a consolidação do Sistema Nacional de Educação. Contudo, é crucial notar que essa dissertação foi concluída antes da proposição do PLP 235/2019, que visa instituir o SNE, não abordando, portanto, as discussões mais contemporâneas acerca deste projeto.

Perceba-se, ainda, que a dissertação de Nascimento foi elaborada antes da proposta do Projeto de Lei Complementar (PLP) N° 235/2019, que trata da instituição do Sistema Nacional

de Educação (SNE). Isso significa que a dissertação não abrange diretamente as análises e discussões específicas desse projeto de lei.

No que diz respeito ao estado da arte do PLP 235/2019, a busca com os descritores *Projeto de Lei Complementar (PLP) Nº 235/2019 e Sistema Nacional de Educação* não encontrou registros no banco de teses e dissertações da CAPES. Diante disso, realizamos nova pesquisa na plataforma *Google Scholar* com os mesmos descritores, revelando um interesse considerável, com aproximadamente 45 artigos publicados entre 2019 e 2023. No entanto, a análise desses textos *também demonstrou* que o tema é frequentemente abordado *como parte de estudos mais amplos*. Exemplos disso são o artigo de Ferrari e Oliveira (2022), que explora as complexidades do federalismo educacional no Brasil; e o estudo de Oliveira e Segatto (2023), que examina a trajetória histórica e os desafios na regulamentação do SNE.

Diante do exposto, a presente pesquisa tem por problema central compreender como as ideias de Anísio Teixeira ecoam no texto do Projeto de Lei que propõe a implementação do SNE no Brasil. Sem dúvida, trazer este problema à boca da cena impõe inserir Anísio no rol dos grandes intérpretes e pensadores do Brasil. Não por acaso, concordamos com Vargas e Galvão (2021), ao defenderem que:

Anísio foi um dos mais originais e instigantes pensadores do Brasil do século XX, uma fonte única de inspiração para compreender e enfrentar, de modo renovado, os principais desafios do país. As lições de seu pensamento e de sua ação são ainda muito atuais e promissoras em nosso tempo. Reinterpretar o sentido de seu pensamento e de sua ação é oferecer, ao Brasil de hoje, novo caminho de futuro (Vargas; Galvão, 2021, p. 275).

Assim, definimos como **objetivo geral** desta tese de doutorado, identificar e analisar as repercussões do pensamento de Anísio Teixeira nas propostas de institucionalização do Sistema Nacional de Educação, explorando os diferentes projetos em disputa e as crises de intencionalidades ao longo do desenvolvimento histórico que conduziu ao PLP 235/2019. Este exame torna-se ainda mais relevante ao considerarmos as iniciativas legislativas recentes, refletindo sobre as complexidades e os desafios enfrentados na tentativa de harmonizar e implementar um sistema educacional eficaz e inclusivo, conforme preconizado por Anísio Teixeira.

Para que possamos atingir os objetivos gerais apresentados acima, elegemos os seguintes **objetivos específicos**, entendendo-os como metas pontuais para que possamos responder à proposta geral desta tese:

1. Analisar criticamente a trajetória histórica e os desafios do Sistema Nacional de Educação no Brasil;
2. Investigar a estrutura federativa da educação brasileira e suas implicações práticas nas políticas educacionais;
3. Compreender o contexto sócio-histórico e a trajetória política de Anísio Teixeira, enfatizando suas contribuições para a educação inclusiva;
4. Analisar as disputas e intencionalidades na proposta de implementação do Sistema Nacional de Educação conforme delineado pelo PLP 235/2019, discutindo como as ideias de Anísio Teixeira foram absorvidas e refletidas no texto do Projeto de Lei Complementar 235/2019.
5. Identificar como a manifestação da ideia de um Sistema Nacional de Educação aparece nos distintos momentos de retomada democrática, especificamente nas Constituições Federais de 1946 e 1988.

Perseguir tais objetivos requer uma abordagem teórico-metodológica que forneça o aporte necessário para viabilizar as reflexões propostas, além de uma metodologia de pesquisa que permita o trato adequado das fontes documentais. Assim, dedicaremos os tópicos a seguir para apresentar as escolhas que fizemos para o presente trabalho.

Arquitetura da Pesquisa: Procedimentos Metodológicos Empregados

A metodologia de pesquisa empregada no presente trabalho é predominantemente qualitativa, englobando aspectos descritivos, exploratórios, bibliográficos, documentais e de análise de conteúdo e de discurso.

Como se sabe, os métodos qualitativos têm suas origens nos séculos XVIII e XIX, quando sociólogos, historiadores e cientistas sociais, insatisfeitos com os métodos existentes, buscaram novas formas de investigação. Wilhelm Dilthey, por exemplo, argumentava que, na pesquisa histórica, o interesse residia nos fatos particulares, devendo-se considerar o contexto em que esses fatos ocorriam, em vez de buscar explicações causais. No Brasil, as décadas de 1960 e 1970 marcaram a introdução do método qualitativo na pesquisa educacional, e na década de 1980 surgiram grupos de pesquisadores dedicados a essa linha de investigação, especialmente nos cursos de pós-graduação (Gatti; André, 2010).

A pesquisa qualitativa surgiu no final do século XIX como uma resposta crítica à aplicação dos métodos das ciências físicas e naturais aos estudos dos fenômenos humanos e sociais. Ela questionava a adequação do positivismo, predominante nessas ciências, para

compreender a complexidade dos aspectos humanos e sociais. Esse questionamento resultou na crescente adoção da pesquisa qualitativa, especialmente nas ciências humanas e sociais, incluindo a Educação.

Caracterizada pela sua diversidade metodológica, a pesquisa qualitativa abrange várias técnicas investigativas, como a pesquisa bibliográfica, documental e histórica, que foram escolhidas para este trabalho. Essa diversidade reflete a flexibilidade da pesquisa qualitativa em adaptar-se às necessidades específicas de cada estudo, inclusive na área da Educação.

Chizzotti (2000) observa que as pesquisas qualitativas, quantificáveis ou não, buscam interpretar o significado dos eventos com base na compreensão e nas percepções das pessoas sobre suas ações e palavras. Além disso, a pesquisa qualitativa engloba uma gama de abordagens teóricas, como a fenomenologia, o construtivismo, a crítica, a etnometodologia, o interpretacionismo, a teoria feminista e o pós-modernismo. Essas abordagens podem ser identificadas tanto por suas bases teóricas quanto pelos tipos de pesquisa empregados, como a etnografia, a pesquisa participativa e a pesquisa-ação.

A pesquisa qualitativa é amplamente explorada por estudiosos que buscam entender suas características essenciais. Entre esses estudiosos, Bogdan e Biklen (1994) são notáveis por suas contribuições no campo da Educação. Eles consideram que a fonte primária de dados na pesquisa qualitativa é o ambiente natural, com o investigador atuando como o principal instrumento de coleta de dados.

Os autores enfatizam a necessidade de o pesquisador estar fisicamente presente no local da pesquisa por um período considerável. Essa imersão é crucial para compreender profundamente as questões de pesquisa. A coleta de dados no local é enriquecida pela interação direta do investigador com o ambiente de estudo. Eles também destacam a importância de entender os locais de pesquisa dentro do contexto histórico das instituições às quais pertencem, ressaltando a natureza descritiva da investigação qualitativa.

Na pesquisa qualitativa, “descrever” significa coletar dados na forma de palavras ou imagens, em vez de números. Isso ocorre porque certos dados, como transcrições de entrevistas, notas de campo, fotografias, vídeos, documentos pessoais, memorandos e registros oficiais, não são facilmente convertíveis em símbolos numéricos. Esses dados devem ser analisados em sua totalidade e complexidade, respeitando o formato original de registro ou transcrição. O relatório de uma pesquisa qualitativa pode adquirir um caráter “anedótico”, onde as descrições e narrativas das situações são permeadas pelas visões de mundo tanto do pesquisador quanto dos observados. Bogdan e Biklen (1994) lembram que a coleta de dados descritivos deve ser

meticulosa, e o pesquisador deve ser atento aos detalhes observados, pois eles são fundamentais para uma compreensão mais clara do objeto de estudo.

Os pesquisadores qualitativos demonstram um interesse particular pelo processo de pesquisa, não se limitando apenas aos resultados ou produtos. Bogdan e Biklen (1994) enfatizam a importância de o investigador se concentrar no processo, investigando o significado que as pessoas atribuem aos fenômenos ou como certos tópicos se tornam parte do senso comum. Essa abordagem é crucial na pesquisa qualitativa, pois oferece uma compreensão mais profunda dos aspectos subjacentes aos dados coletados.

Além disso, na pesquisa qualitativa, a análise de dados tende a ser conduzida de forma indutiva. Diferentemente das abordagens quantitativas, em que as hipóteses são estabelecidas a priori e depois testadas, na pesquisa qualitativa, as suposições são desenvolvidas ao longo do processo investigativo. Este enfoque indutivo é caracterizado por um movimento em que as abstrações são construídas à medida que os dados são coletados e analisados.

Bogdan e Biklen (1994) utilizam o conceito de Teoria Fundamentada, proposto por Glaser e Strauss (1967), para ilustrar como as categorias de análise emergem da própria coleta de dados, em vez de serem estabelecidas previamente a partir de um quadro teórico de referência. Nesse processo indutivo, a análise começa com um escopo mais amplo, que gradualmente se torna mais específico conforme a pesquisa avança. O pesquisador coleta e examina os dados, permitindo que as categorias e temas se desenvolvam naturalmente ao longo do estudo.

Por outro lado, Prodanov e Freitas (2013) consideram que, ao se adotar uma abordagem de pesquisa qualitativa, o foco está na obtenção de dados diretamente do ambiente de estudo. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo, exigindo um trabalho de campo mais aprofundado. Nesse contexto, a participação nos elementos que compõem os sistemas educacionais e nas relações nas várias esferas pode oferecer uma compreensão mais abrangente dos dados e do objeto de pesquisa.

A pesquisa qualitativa reconhece a existência de uma relação dinâmica e indissociável entre o mundo real e o sujeito. Isso implica uma ligação fundamental entre o mundo objetivo e a subjetividade do pesquisador, que não pode ser quantificada em termos numéricos. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados desempenham papéis centrais no processo de pesquisa qualitativa. Nessa abordagem, métodos e técnicas estatísticas não são utilizados, uma vez que a fonte primária de coleta de dados é o ambiente natural, e o pesquisador atua como o instrumento-chave para a coleta e interpretação desses dados (Gatti; André, 2010).

A abordagem qualitativa pode gerar conhecimentos aplicáveis a problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais. Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa pode ser exploratória, quando se encontra na fase preliminar, tendo como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto a ser investigado, facilitando a definição do tema, a fixação dos objetivos e a formulação das questões norteadoras, ou ainda descobrir novos enfoques para o tema.

Para nosso propósito, ao nos dedicarmos a analisar o contexto de influência no qual exploraremos como as ideias de Teixeira moldaram as intenções e os discursos políticos que conduziram à formulação do PLP 235/2019, a abordagem qualitativa é fundamental. Nessa perspectiva, o trabalho fez largo uso de pesquisa bibliográfica e documental. Em relação à pesquisa bibliográfica e à análise documental, ambas envolvem a utilização de materiais previamente publicados, como livros, revistas, artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico e recursos da internet. Esses materiais colocam o pesquisador em contato direto com todo o conhecimento já existente sobre o tema (Prodanov; Freitas, 2013). Os dados coletados por meio dessas metodologias são predominantemente descritivos, visando capturar o maior número possível de elementos que compõem a realidade sob estudo. A ênfase está mais centrada no processo de pesquisa do que no resultado.

Gil (2008) destaca uma diferença fundamental entre pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, que reside na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica baseia-se nas contribuições de diversos autores sobre um tema específico, enquanto a pesquisa documental utiliza materiais que ainda não foram analisados ou que podem ser reinterpretados de acordo com os objetivos da pesquisa. A pesquisa documental pode ser empregada em conjunto com outras tipologias de pesquisa em um mesmo estudo ou pode ser o único método utilizado, dependendo das necessidades e do escopo da investigação (Raupp; Beuren, 2006).

Os documentos iniciais, segundo Raupp e Beuren (2006), são aqueles que ainda não passaram por qualquer tipo de análise crítica, englobando itens como documentos oficiais, artigos de jornal, correspondências, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, entre outros. Já os demais documentos, incluindo relatórios de pesquisa, relatórios empresariais e tabelas estatísticas, já foram submetidos a algum processo de análise ou interpretação.

A análise de conteúdo é uma etapa fundamental no estudo qualitativo, envolvendo uma investigação detalhada de discursos, pronunciamentos políticos e documentos legislativos. Como em nosso trabalho enfocamos a análise no PLP 234/2019, dentro do contexto de produção de texto, para tanto julgamos pertinente considerar dois procedimentos

metodológicos, os quais exigiram análise de conteúdo: o estudo de caso e a análise do discurso. Cabe detalhá-los.

Análise do Discurso

A análise do discurso é uma abordagem interdisciplinar que se concentra na investigação das práticas discursivas e na construção de sentidos na linguagem. Laurence Bardin, em 1977, propôs uma técnica amplamente utilizada para análise em pesquisas qualitativas, que envolve a interpretação de dados qualitativos por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição. Vergara (2010) afirma que a análise do discurso não apenas busca entender como uma mensagem é comunicada, mas também explorar seu significado, considerando o emissor, o receptor e o contexto do discurso.

Bardin (2011) contribuiu com uma metodologia que examina a estrutura de um discurso e identifica os elementos essenciais que o compõem. Essa abordagem é utilizada em diversos campos como pesquisa social, comunicação, psicologia e ciências políticas para compreender e interpretar o conteúdo dos discursos, sejam eles escritos, falados ou visuais. A análise do discurso foca na produção de sentido, que é gerado a partir da materialidade do discurso, em oposição ao seu mero conteúdo.

Rocha e Deusdará (2005) destacam que a análise do discurso visa compreender a conexão entre linguagem e sociedade, mediada pelo contexto ideológico. Putnam e Fairhurst (2001) definem a análise do discurso como o estudo das palavras e expressões, incluindo sua estrutura, o uso da linguagem no contexto e as interpretações e significados das práticas discursivas. Brandão (2009) complementa que a linguagem é vista como um processo de interação e construção social, ampliando a abordagem tradicional da linguística.

Portanto, a análise do discurso concentra-se na apreensão dos significados presentes no texto, destacando que o discurso vai além de ser uma estrutura organizada de palavras, uma descrição ou meio de comunicação. Ele é percebido como uma construção social que gera sentido passível de interpretação.

Não obstante, para além das abordagens bibliográficas e documentais tradicionais, a presente pesquisa adota uma metodologia que valoriza o rastreamento de vestígios, conforme descrito por Guilherme Lins de Magalhães (2020). Essa metodologia permite uma leitura detalhada das evidências e dos sinais deixados ao longo do tempo pelos atores envolvidos nas disputas políticas e institucionais. Inspirada nas reflexões de autores como Carlo Ginzburg e

Roger Chartier³, a análise dos vestígios se concentra nos pequenos traços e indícios que revelam as dinâmicas sutis de transformação, muitas vezes não evidentes nas grandes narrativas históricas.

Ao rastrear esses vestígios, conforme propõe Magalhães (2020, p. 52), é possível identificar as mudanças institucionais ocorridas no processo de construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil. Este método oferece uma perspectiva que vai além dos grandes marcos legislativos, permitindo que a pesquisa decifre as disputas subjacentes, os discursos ocultos e as influências fragmentadas que contribuíram para moldar o projeto de um SNE ao longo das décadas.

Fases da Pesquisa e Estratégias Metodológicas

Severino (2017) considera que o processo de investigação acadêmica é uma jornada complexa, exigindo do pesquisador um conhecimento profundo na área de estudo, além de uma compreensão clara das etapas envolvidas na condução de uma pesquisa eficaz. O autor observa que a investigação acadêmica pode ser dividida em sete fases cruciais, que delineiam o caminho da pesquisa desde sua concepção até a apresentação final, a saber: *Fase de Invenção ou Intuição*; *Fase de Pesquisa Positiva*; *Levantamento de Fontes*; *Exploração das Fontes Bibliográficas e Documentos*; *Análise dos Dados e Construção do Raciocínio Demonstrativo*; e *Fase de Composição do Trabalho*.

Entretanto, para aprofundar a discussão sobre as fases da investigação acadêmica, é essencial entender que cada etapa do processo de pesquisa é interligada e dinâmica, não ocorrendo de forma isolada. Desta forma, podemos condensá-las em cinco fases, ou momentos de pesquisa, conforme explicado a seguir.

- ***Fase de Invenção ou Intuição***: Esta fase inicial é fundamental para estabelecer um ponto de partida teórico e metodológico. Durante este estágio, a criatividade e a inovação são cruciais, pois as hipóteses iniciais e as ideias devem ser flexíveis o suficiente para permitir ajustes à medida que novos dados e *insights* são obtidos.
- ***Fase de Pesquisa Positiva***: Requer uma abordagem rigorosa e sistemática. O método escolhido (experimental, de campo ou bibliográfico) deve ser adequado para explorar as hipóteses formuladas. É importante que o pesquisador esteja

³ Veja: GINZBURG, Carlo. **O Queijo e os Vermes**: o cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela inquisição. São Paulo: Companhia das Letras, 1980; Chartier, Roger. **A Ordem dos Livros**: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XIV E XVIII. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

disposto a modificar suas hipóteses iniciais com base nos dados coletados, reforçando a natureza iterativa desta fase.

- ***Levantamento de Fontes e Documentos:*** Nesta etapa, a heurística desempenha um papel central. A capacidade do pesquisador de localizar fontes pertinentes e confiáveis determina a qualidade da base empírica da pesquisa. A exploração das fontes bibliográficas exige uma leitura crítica e seletiva, onde a relevância e a qualidade das informações são cuidadosamente avaliadas.
- ***Documentação e Tomada de Apontamentos:*** Este é um processo meticuloso que sustenta a construção do argumento científico. Notas detalhadas e bem organizadas são essenciais para garantir que os dados coletados sejam efetivamente utilizados na análise e na construção do raciocínio.
- ***Análise dos Dados e Construção do Raciocínio Demonstrativo:*** Esta última fase requer uma abordagem lógica e estruturada. A construção do texto final deve ser coesa e clara, refletindo uma análise profunda e bem fundamentada dos dados. A capacidade do pesquisador de interpretar e contextualizar os dados é crucial para a formulação de conclusões significativas.

Cada uma das fases descritas acima é essencial para o sucesso da investigação acadêmica. A integração e a dinâmica entre elas permitem que o processo de pesquisa seja robusto e capaz de produzir resultados significativos. É vital, no entanto, que o pesquisador mantenha uma postura flexível e aberta a ajustes, garantindo que o conhecimento produzido seja relevante e bem fundamentado. Em vista disso, com base em Severino (2017), a presente pesquisa foi estruturada conforme a disposição no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Fases da pesquisa e estratégias metodológicas

FASES	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS
<p>1. Invenção ou Intuição</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definição do objeto e dos objetivos da pesquisa ▪ Estabelecimento de estratégias investigativas 	<p>1.1. Definição do universo investigativo e dos objetivos 1.2. Delimitação das estratégias e locais de investigação 1.3. Elaboração do cronograma investigativo</p>
<p>2. Pesquisa Positiva</p>	<p>2.1. Definição do arcabouço teórico-metodológico 2.2. Definição da tipologia principal de pesquisa e estratégias complementares</p>

<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento dos instrumentos para pesquisa 	2.3. Elaboração dos descritores para pesquisa do tipo “estado da arte” de dissertações e teses 2.4. Definição de temas para análise
3. Levantamento de Fontes e Documentos <ul style="list-style-type: none"> Arrolamento da documentação de pesquisa 	3.1. Levantamento bibliográfico 3.2. Levantamento documental
4. Documentação e Tomada de Apontamentos <ul style="list-style-type: none"> Leitura e Sistematização da documentação arrolada 	4.1. Leitura e fichamento da bibliografia levantada 4.2. Sistematização dos temas eleitos para análise 4.3. Sistematização dos títulos de dissertações e teses encontradas a partir da aplicação de descritores 4.4. Sistematização da legislação educacional pertinente e relativos à tramitação do PLP 235/2019 no âmbito do Congresso Nacional
5. Análise dos Dados e Construção do Raciocínio Demonstrativo <ul style="list-style-type: none"> Análise da documentação arrolada Estruturação e elaboração da tese 	5.1. Análise da bibliografia levantada; 5.2. Análise da documentação legislativa levantada; 5.3. Estudo de caso: PLP 235/2019 5.4. Definição da estrutura de apresentação dos resultados encontrados; 5.5. Escrita da tese

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Severino (2017).

A estrutura desta tese é composta por cinco capítulos, os quais abordam aspectos cruciais da trajetória e dos desafios do SNE no Brasil, com um enfoque particular nas contribuições de Anísio Teixeira e na análise de suas ideias, presentes no Projeto de Lei Complementar 235/2019.

Assim, o Capítulo primeiro, *Evolução e Desafios do Sistema Nacional de Educação: Uma Análise Histórica*, aborda a origem e desenvolvimento da formulação de Sistema Nacional de Educação, destacando suas bases teóricas e desafios históricos. A discussão tem início com a definição de “sistema” e “sistema nacional de educação”, enfatizando a importância da organização e interdependência entre os elementos que compõem o sistema educacional de um país. O capítulo prossegue para uma análise histórica, explorando como o surgimento dos estados-nação, especialmente após a Revolução Francesa, influenciou a implementação de sistemas educacionais. A discussão avança para contextualizar na Década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas, o nascimento da ideia de um sistema nacional de educação no Brasil. Assim, discute-se um dos marcos principais do tema, o “Manifesto dos Pioneiros da

Educação Nova” de 1932, documento que defendia uma educação pública, laica e universal, fundamental para a transformação social e a promoção de igualdade. Ao final, o capítulo explora os desafios contemporâneos enfrentados pelo Brasil na consolidação de um sistema nacional de educação que funcione de maneira eficaz e equitativa.

O segundo capítulo, *A Estrutura Federativa da Educação Brasileira: Interações e Impactos*, aborda a complexa estrutura federativa da educação no Brasil, analisando as interações e os impactos que essa estrutura tem sobre a formulação e implementação de políticas educacionais. Os tópicos discutidos incluem o conceito político de federalismo, suas variações em diferentes contextos nacionais, e a maneira como o Brasil adotou e adaptou esse sistema ao longo de sua história. A relação entre os entes federativos – União, estados e municípios – é detalhada, com foco nas suas responsabilidades e na maneira como colaboram ou entram em conflito ao tentar implementar políticas educacionais. Além disso, o capítulo explora a evolução do federalismo educacional brasileiro, desde a Constituição de 1988 até os desafios enfrentados atualmente, como a ausência de um Sistema Nacional de Educação regulamentado e a fragmentação das políticas educacionais. Outro ponto central do capítulo é a análise de instrumentos como os consórcios públicos, criados para promover a cooperação entre os entes federados e enfrentar os desafios comuns, especialmente na gestão de recursos e implementação de políticas educacionais. A comparação com as políticas de saúde e assistência social, e seus sistemas consolidados (SUS e SUAS), é feita com o intuito de compreender os motivos pelos quais essas áreas avançaram de forma mais significativa em relação à educação. Por fim, o capítulo busca responder à questão de como o federalismo brasileiro impacta a qualidade da educação, considerando as dificuldades de coordenação e colaboração entre os diferentes níveis de governo.

O terceiro capítulo, *Evolução da Ideia de um Sistema Nacional de Educação nos Marcos Legais Brasileiros*, discute como a ideia de um Sistema Nacional de Educação evoluiu no contexto dos marcos legais do Brasil, com destaque para a sua presença na Constituição de 1934 até a Constituição de 1988. Examina, ainda, como a educação passou a ser reconhecida como um direito fundamental e como a organização e o financiamento da educação foram gradualmente incorporados à legislação brasileira. Assim, a partir de um estudo detalhado das Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988, o capítulo evidencia as continuidades e rupturas nas políticas educacionais, destacando as principais reformas e a expansão progressiva da educação obrigatória e gratuita. Por fim, o capítulo prepara o terreno para uma análise mais aprofundada sobre as tentativas de regulamentação e institucionalização do SNE no contexto contemporâneo.

O capítulo 4, *Disputas e Intencionalidades: Influência e Discurso nos Contextos de Produção do PLP 235/2019*, explora os processos, conflitos e articulações que resultaram na formulação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, cujo objetivo é instituir o Sistema Nacional de Educação. A partir de uma análise detalhada dos registros legislativos e das contribuições de diferentes atores sociais, como educadores, políticos e organizações da sociedade civil, investigamos as tensões que marcaram o debate sobre o papel do Estado na educação e a construção de um sistema educacional que promovesse maior equidade e justiça social no Brasil. O capítulo contextualiza a tramitação do PLP 235/2019, apresentado inicialmente ao Senado Federal em 2019 pelo senador Flávio Arns, apresenta as disputas políticas e ideológicas que permearam a construção desse PLP, uma vez que seu processo de formulação é parte de um longo movimento histórico que teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e foi intensificado com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996. Observa, ainda, que ao longo dos anos, diversas tentativas de regulamentação da cooperação federativa educacional foram feitas, culminando em um esforço de consolidar o SNE, o que é evidenciado pelo apensamento de outros sete projetos de lei complementares ao PLP 235/2019. Com base em pesquisas documentais e entrevistas com diferentes participantes do processo legislativo, este capítulo busca desvendar as intenções por trás das propostas que foram incorporadas ao PLP 235/2019. Para tanto, a análise divide-se em dois momentos históricos: o período de consolidação do debate, que vai de 2010 a 2015, e o período de resistência ao avanço conservador, que se estende de 2016 a 2022, momentos são essenciais para compreender o contexto sócio-histórico e as influências discursivas que moldaram a formulação do PLP 235/2019, uma peça legislativa que carrega as marcas de anos de articulação entre diferentes grupos políticos e sociais, todos com suas próprias visões sobre a educação no Brasil.

Por fim, o último capítulo, *A Produção do Texto e o Pensamento de Anísio Teixeira na Construção do PLP 235/2019*, explora a materialização das ideias de Anísio Teixeira no Projeto de Lei Complementar 235/2019 (PLP 235/2019). Dividido em duas seções, o capítulo examina inicialmente a trajetória do proponente do projeto, o Senador Flávio Arns, observando suas motivações para o desenvolvimento do projeto bem como as leituras que o Senador faz da peça. Na sequência, o capítulo detalha o percurso de tramitação do PLP 235/2019, iniciado no Senado em 2019 e atualmente em análise pela Câmara dos Deputados, examina a estrutura do projeto e as diversas modificações que o texto sofreu ao longo do processo legislativo, desde as propostas iniciais até a aprovação de um substitutivo no Senado em 2022. Destaca que essa versão incorporou contribuições de entidades representativas do setor educacional, como o

Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), além de propor uma governança mais participativa e colaborativa entre os entes federativos, aproximando o SNE com o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), inspirado nos conselhos tripartite e bipartite, que garantem um processo de pactuação contínua entre as diferentes esferas de governo. Na segunda seção do capítulo, examina-se o pensamento de Anísio Teixeira e sua materialização no texto final do PLP 235/2019, enviado à Câmara dos deputados em 2022. Para tanto, percorre de forma sucinta a trajetória pessoal de Anísio Teixeira, destacando as principais influências e realizações que marcaram sua carreira, bem como aspectos do seu pensamento acerca da educação como um direito social e seu papel na construção de uma sociedade democrática. O capítulo se encerra, analisando quais e como as ideias do pensamento anisiano se materializam no PLP 235/2019.

A parte final da tese, expressa nas *Considerações Finais*, apresenta uma breve revisão do estudo realizado, abordando de forma sucinta a metodologia utilizada e sintetizando os principais resultados obtidos.

CAPÍTULO 1

CONCEPÇÕES DA IDEIA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: MARCOS HISTÓRICO-TEÓRICO-CONCEITUAIS-LEGAIS E SUAS (RE) CONFIGURAÇÕES

O presente capítulo tem por objetivo oferecer uma análise detalhada da origem e desenvolvimento da formulação de “Sistema Nacional de Educação”, explorando suas bases teóricas e históricas. A discussão começa com a definição do conceito de “sistema” e “sistema nacional de educação”, ressaltando a importância da interdependência entre os diversos elementos que compõem esse sistema e sua função social. A educação, nesse contexto, é vista como um componente essencial de um todo organizado que visa oferecer uma formação formal e universal para os cidadãos de um país.

A análise histórica avança ao explorar como o surgimento dos estados-nação, especialmente a partir do século XIX, impulsionou a implementação de sistemas educacionais nacionais em diversas partes do mundo. A Revolução Francesa é destacada como um ponto central nesse processo, por ter redefinido a cidadania e promovido a noção de que a educação pública deveria ser um pilar fundamental para a integração e desenvolvimento de uma nação.

No contexto brasileiro, o capítulo examina os desafios históricos enfrentados ao longo do século XIX. O Brasil, em contraste com nações como Argentina e Chile, demorou a implementar um sistema educacional robusto, enfrentando dificuldades políticas, econômicas e sociais. A falta de prioridade dada à educação pelas elites brasileiras contribuiu para o atraso na universalização do ensino e no combate ao analfabetismo, criando um déficit educacional significativo que impacta o país até hoje.

Um ponto crucial da análise é a discussão sobre o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932. Este documento defendia a criação de uma educação pública, laica, gratuita e universal como ferramenta fundamental para a transformação social. O Manifesto é apresentado como um marco na luta pela criação de um sistema educacional inclusivo no Brasil, que não só buscava erradicar o analfabetismo, mas também oferecer oportunidades iguais para todos os cidadãos, independentemente de classe social.

Ao final, o capítulo explora os desafios contemporâneos enfrentados pelo Brasil na consolidação de um sistema nacional de educação que funcione de maneira eficaz e equitativa. Embora avanços tenham sido feitos ao longo das décadas, questões como a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e as desigualdades regionais continuam sendo barreiras para a universalização de uma educação de qualidade.

1.1 Definindo os Conceitos de "Sistema" e "Sistema Nacional de Educação"

No campo da teoria social e da educação, o termo “sistema” é amplamente utilizado para designar um conjunto de elementos inter-relacionados que formam um todo complexo. Quando aplicado ao campo educacional, especificamente à noção de “sistema nacional de educação”, o conceito adquire características particulares, relacionadas à organização e estruturação dos processos educacionais em uma nação. Este texto tem como objetivo explorar a definição de “sistema” e de “sistema nacional de educação”, embasando-se em teorias e referenciais da literatura acadêmica.

A palavra “sistema” provém do grego “*sýstēma*”, que significa “combinação” ou “arranjo”, e é usada para descrever um conjunto de partes que se organizam de modo a formar um todo interdependente. Na teoria geral dos sistemas, idealizada por Ludwig von Bertalanffy, entende-se que “um sistema é um conjunto de elementos inter-relacionados que interagem entre si, formando um todo organizado e com um propósito” (Bertalanffy, 1975, p. 42). Nesse sentido, os sistemas podem ser abertos ou fechados, dependendo de como interagem com o ambiente externo. Os sistemas abertos trocam informações, energia e matéria com o meio externo, enquanto os fechados são autorregulados e independentes de influências externas.

Em sistemas sociais, a interdependência das partes é fundamental. Emile Durkheim (1893, p. 57) já apontava que, em uma sociedade moderna, “cada parte do sistema social, seja um indivíduo ou uma instituição, desempenha um papel essencial para o funcionamento do todo”. Essa interconexão é uma característica central para compreender como os sistemas funcionam, sejam eles educacionais, econômicos ou políticos.

A complexidade dos sistemas sociais, no entanto, não pode ser subestimada. Niklas Luhmann, teórico da sociologia dos sistemas, argumenta que um sistema social é composto por uma “rede de comunicações” que opera sob uma lógica interna, sendo “autorreferencial” e “autopoietico” (Luhmann, 1997). Para Luhmann, um sistema social não depende diretamente de influências externas, mas sim da continuidade de suas próprias operações. Dessa forma, os sistemas educacionais podem ser vistos como entidades complexas que se estruturam por meio de um conjunto de práticas, regras e comunicações internas.

Por outro lado, ao discutirmos a ideia de “sistema nacional de educação”, a complexidade do termo “sistema” ganha contornos específicos, dado o caráter normativo e organizacional que o termo implica. O sistema nacional de educação refere-se à estrutura institucional e normativa que organiza e regula a educação em um país, englobando instituições, processos e relações que visam a oferecer uma educação formal e universal para os cidadãos. É

também importante registrar a distinção entre “sistema de educação” e “sistema de ensino”, conforme delineado por Rosilene Lagares. Em primeiro lugar, a pesquisadora se referencia em Cury (2000) para definir *sistema de ensino*:

[...] sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes” (Cury, 2000, *Apud* Lagares, 2008, p. 21)

Estabelecida a definição inicial, a pesquisadora estabelece que;

“[...] um sistema não está restrito a questões do ensino. Ao contrário, um sistema de educação envolve questões que extrapolam o âmbito da escola. E, ainda, como dispõe a própria LDB/96, a estrutura da educação brasileira envolve níveis e modalidades de educação e ensino (Lagares, 2008, p. 22).

Em se tratando do conceito de sistema nacional de educação, Saviani (2011) considera que o conceito deve ser entendido a partir de dois elementos essenciais: a normatização e a organização. “O sistema nacional de educação é constituído por um conjunto de normas, procedimentos e instituições organizados de forma a garantir a oferta de educação em seus diversos níveis e modalidades” (Saviani, 2011, p. 37). Ou seja, trata-se de uma estrutura que não se resume às instituições escolares, mas que envolve uma série de interações entre órgãos públicos, agentes educativos e diretrizes normativas que articulam as políticas educacionais de um país.

Importa destacar que a ideia de um sistema nacional pressupõe a existência de uma rede hierárquica e integrada de elementos que desempenham papéis complementares e essenciais para o funcionamento do todo. Gatti (2009, p. 85) aponta que “o sistema nacional de educação, para ser efetivo, requer a articulação entre diferentes níveis governamentais e esferas da sociedade civil, de forma que as políticas educacionais possam ser aplicadas de maneira uniforme e justa em todo o território nacional”. Isso significa que um sistema educacional envolve a coordenação de políticas entre o governo federal, estadual e municipal, bem como a parceria com instituições privadas e organizações não governamentais.

Conforme exposto, um sistema nacional de educação é composto por diferentes níveis e modalidades. Essas dimensões organizativas podem ser melhor entendidas ao olharmos para as funções que o sistema deve cumprir. Segundo Cury (2008, p. 29), “os sistemas nacionais de educação são responsáveis por três grandes dimensões da organização educacional: a normatização, a coordenação e a supervisão”.

A normatização está relacionada à definição de diretrizes e parâmetros que orientam as políticas públicas educacionais. No Brasil, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 estabelece um conjunto de princípios que norteiam o funcionamento do sistema educacional brasileiro. A coordenação, por sua vez, refere-se à articulação entre os diferentes níveis de governo para garantir a execução das políticas educacionais. Finalmente, a supervisão envolve o controle e a avaliação das ações implementadas, visando à garantia da qualidade e da equidade educacional.

Ademais, é essencial que os sistemas nacionais de educação garantam a articulação entre educação básica, profissional e superior. De acordo com Sander (2009, p. 74), “um sistema educacional eficaz precisa ser capaz de assegurar a continuidade educacional, oferecendo uma trajetória formativa que promova a formação integral dos sujeitos”. Isso inclui não apenas a organização do ensino formal, mas também o incentivo à formação contínua, à pesquisa e ao desenvolvimento de políticas de inclusão.

O conceito de “sistema” e, especificamente, de “sistema nacional de educação” revela a complexidade organizativa e funcional que envolve a estruturação dos processos educacionais em um país. A partir das discussões apresentadas, é possível perceber que um sistema educacional não se restringe às instituições escolares, mas abrange um conjunto articulado de normas, processos e relações que visam a garantir o acesso à educação de qualidade para toda a população. A interdependência entre os diferentes elementos do sistema, bem como a necessidade de uma articulação eficiente entre os diferentes níveis governamentais e esferas sociais, são características essenciais para que um sistema educacional possa cumprir sua função social de forma eficaz e justa.

1.2 A Emergência dos Estados Nacionais e a Implementação dos Sistemas Educacionais

Podemos tomar a Revolução Francesa como o evento fundante do processo de formação de um poder simbólico que emerge da assimilação de grupos diversos. Este evento marcou a consolidação de um novo tipo de comunidade: o *Estado-nação* (Hobsbawm, 1990; Lefort, 2003). A Revolução Francesa não apenas rompeu com o princípio dinástico, substituindo-o pelo princípio da nacionalidade, mas também promoveu a difusão desse conceito pela Europa a partir de 1848.

Um dos principais legados da Revolução Francesa foi a redefinição da cidadania e a transferência da soberania do monarca para a nação (Lefort, 2003, p. 61). Com esse movimento, emergiu o sentido moderno e essencialmente político do termo, que passou a associar o povo à

soberania e à cidadania, e a nação ao Estado e ao território. No entanto, como salientam diversos autores, este conceito comporta diferentes temporalidades e concepções culturais.

Se tomarmos como referência a história francesa e a inglesa na construção do Estado-nação, podemos identificar abordagens distintas. Na França, a disseminação do sufrágio universal estava intrinsecamente ligada à ideia de que a lei deveria ser a expressão da vontade geral, com todos os cidadãos tendo o direito de participar na sua formação. Assim, todos os cidadãos eram definidos como iguais perante a lei, abstraindo-se das determinações econômicas e sociais (Lefort, 2003).

Na Inglaterra, por outro lado, a figura do cidadão proprietário-educado facilitou uma transição gradual e sem rupturas revolucionárias do antigo sistema de representação política para uma nova sociedade de indivíduos. Tanto a construção francesa de igualdade perante a lei quanto a construção inglesa de igualdade restrita aos iguais diante do poder soberano representaram diferentes modos de regulação da vida social e das relações de poder. Em ambas as nações, o conceito de povo-nação, como uma unanimidade imaginada, vocalizava o interesse geral através do processo eleitoral, apesar das desigualdades internas.

A experiência francesa, no entanto, diferenciou-se por sua ruptura simbólica com a tradição de privilégios. Essa ruptura marcou um divisor de águas em relação a outros países, enquanto a experiência inglesa expressou a emergência do novo, coexistindo com a permanência de antigas relações de privilégio. Esta coabitação de tempos resultou em experiências mais moderadas de igualdade na formação do povo-nação e influenciou historicamente a expansão dos sistemas educacionais, tanto quanto a ruptura promovida pela tradição francesa.

A formação dos Estados Nacionais no século XIX foi um processo que andou de mãos dadas com a implantação de sistemas educacionais nacionais em diversas partes do mundo. Esses sistemas foram criados com o objetivo de erradicar o analfabetismo e promover a universalização da instrução pública, sendo considerados pilares fundamentais para o desenvolvimento social e econômico das nações emergentes.

Na Europa e na América do Norte, bem como em alguns países da América Latina, como Argentina, Chile e Uruguai, a implantação dos sistemas nacionais de ensino foi vista como uma prioridade estratégica. Essas nações rapidamente entenderam que a educação era um meio essencial para formar cidadãos conscientes e qualificados, capazes de contribuir para o progresso e a coesão social. Assim, foram feitos investimentos significativos na construção de escolas, na formação de professores e na elaboração de currículos que refletissem as necessidades e aspirações de suas sociedades.

Por outro lado, o Brasil, ao longo do século XIX, atrasou-se consideravelmente na implementação de um sistema educacional nacional robusto. Diversos fatores contribuíram para esse atraso, incluindo instabilidades políticas, econômicas e sociais, além de uma elite dirigente que, muitas vezes, não via a educação popular como uma prioridade. Esse retardamento resultou na acumulação de um enorme déficit histórico no campo educacional, que colocou o país em desvantagem em relação às nações que haviam avançado em suas políticas educacionais.

Enquanto países como a Argentina, o Chile e o Uruguai consolidavam suas redes de ensino e promoviam a alfabetização em massa, o Brasil enfrentava uma série de desafios que dificultavam a universalização da educação. A falta de infraestrutura adequada, a escassez de professores qualificados e a ausência de uma política educacional consistente agravavam ainda mais a situação. Esse quadro de negligência e atraso deixou marcas profundas, cujas consequências são sentidas até os dias de hoje.

A ausência de um sistema educacional eficaz no Brasil ao longo do século XIX teve implicações duradouras. A disparidade no acesso à educação entre diferentes regiões do país, a manutenção de altos índices de analfabetismo e a baixa qualidade do ensino são reflexos de uma história de políticas públicas insuficientes e mal executadas. Além disso, a falta de investimento contínuo em educação perpetuou desigualdades sociais e econômicas, dificultando o desenvolvimento pleno da nação.

No final do século XIX, o Brasil possuía uma população de quase dez milhões de habitantes, dos quais 84,72% eram considerados livres e 15,2% escravos. Essa configuração demográfica evidenciava uma situação peculiar em relação a outras sociedades escravistas da época, onde a libertação dos escravos ocorreu paralelamente à continuidade da escravidão (Recenseamento de 1872 apud Chalhoub, 2012). No caso brasileiro, a instrução religiosa desempenhava um papel fundamental na (re)produção do poder simbólico dos proprietários de terras sobre pardos, pretos, índios e mulheres. Todavia, foi a figura do poder central como tutelar do interesse geral que se apresentou como elemento constitutivo do Estado e do povoação.

A experiência de liberdade no Brasil, embora condicionada pela constante ameaça da escravidão, gerou um sentimento de impotência diante dos processos de controle social. Esses efeitos moldaram profundamente as instituições políticas do país. No início do século XX, o compromisso "coronelistas" consolidou-se, incorporando um contingente de eleitores, principalmente trabalhadores em zonas rurais e municípios com reduzida vitalidade econômica, que despejavam seus votos nos candidatos governistas conforme os interesses dos detentores do poder local. Sob a tutela dos chamados "coronéis", uma aparência de livre escolha era

mantida, mas na prática, os eleitores votavam de acordo com os ditames do poder local (Leal, 1975).

Com o avanço para a segunda metade do século XX, o Estado brasileiro ampliou significativamente seus poderes. A figura do Poder Executivo passou a intervir de forma mais ativa na sociedade, mediando interesses corporativos organizados em sindicatos e representados politicamente em partidos. Conforme Santos (1994), esse movimento levou a sociologia política brasileira a cunhar o termo “cidadania regulada” para expressar os paradoxos da formação do Estado-nação no Brasil, caracterizada por uma cidadania restrita e tutelada pelo Estado.

Os processos de constituição de um povo-cidadão-soberano, embora diferenciados em cada país, contribuíram para a disseminação, ao longo do século XX, dos chamados sistemas nacionais de educação pública. Esses sistemas, financiados e coordenados pelo Estado, abrangiam todo o território e institucionalizavam uma cultura escolar voltada para a educação do povo. Além disso, tais sistemas contribuíram para a produção e reprodução de novas hierarquias e desigualdades sociais, assim como para a disseminação de unanimidades imaginárias e a produção de novos valores morais, sociais e políticos entre o povo soberano. Petitat (1994) observa que esses sistemas educacionais se contrapunham às formas de educação popular conduzidas pela Igreja, promovendo uma secularização da educação.

No contexto internacional, por volta de 1840, mesmo na Grã-Bretanha e na França, quase metade da população ainda era analfabeta. As “classes leitoras” consistiam em pessoas de certo poder, como a nobreza, a pequena nobreza rural, cortesãos e religiosos, além das novas camadas médias e plebeias de pequenos funcionários e profissionais liberais, a burguesia mercantil e industrial. Este público consumia um mercado editorial que incluía jornais, revistas, livros e partituras em língua vernácula (Anderson, 2008). A burguesia foi a primeira classe a construir uma solidariedade com uma base essencialmente imaginada: um povo igual a uma nação.

Na França, em meados do século XVIII, a educação ligava-se à perspectiva política de afirmação da nacionalidade, visando conferir ao cotidiano das pessoas sentimentos de igualdade e de formação de uma comunidade de cidadãos. Durante o período revolucionário, essa perspectiva se ampliou para propor formas pedagógicas de sociabilidade capazes de ensinar ao povo a liberdade e fortificar os sentimentos de igualdade. A escola pública, forjada na França revolucionária, pressupunha e construía um sujeito imaginário portador de relações igualitárias específicas. Essa perspectiva revolucionária e democrática orientou as reformas que fizeram

emergir o sistema único e nacional de educação francês a partir da segunda metade do século XVIII, estabelecendo o direito à educação como meio de formação do cidadão universal.

Nos Estados Unidos, a ideia de igualdade e homogeneidade, durante a primeira metade do século XVII, baseava-se na formação moral e cultural comum. Arendt (1992) observa que a fusão de diversos grupos étnicos só poderia ser cumprida mediante a instrução, educação e americanização dos filhos de imigrantes. A educação desempenhou um papel fundamental na construção da consciência política e da estrutura psíquica do país. O sistema educacional público de frequência obrigatória até os 16 anos foi estabelecido como um direito de cidadania, estruturando um sistema que educava o povo para o Estado-nação, diferentemente da concepção francesa que via a educação como um privilégio de poucos.

No Brasil do século XIX, porém, a ideia de implementar um sistema nacional de ensino, semelhante ao que ocorria nos principais países ocidentais, permaneceu irrealizada. Esse conceito visava a criação de uma rede organizada de escolas em todo o território, com normas e objetivos comuns. No entanto, sua implementação exigia condições materiais que dependiam de investimentos financeiros significativos, algo que não ocorreu. Conforme observa Saviani (2011), durante o Segundo Império (1840-1888), apenas 1,8% do orçamento anual foi destinado à educação, com uma média de apenas 0,47% para a instrução primária e secundária. Esse investimento irrisório refletiu-se na incapacidade do Brasil de desenvolver um sistema de ensino eficaz.

Além dos limitados recursos financeiros, a implantação de um sistema nacional de ensino foi dificultada pelas mentalidades pedagógicas da época. Também Saviani (2011) registra que na sociedade brasileira do final do século XIX, três correntes pedagógicas se destacavam: a tradicionalista, a liberal e a cientificista. Embora as mentalidades liberal e cientificista estivessem alinhadas com o espírito moderno e o laicismo do Estado, ambas, paradoxalmente, representaram obstáculos à criação de um sistema nacional de ensino. A mentalidade cientificista, influenciada pelo positivismo, defendia a desoficialização do ensino, enquanto a mentalidade liberal acreditava que o Estado não deveria intervir na educação.

Essas dificuldades, tanto materiais quanto ideológicas, impediram que o Brasil seguisse o caminho de universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, trilhado por outros países ocidentais. Em outra vertente, Simon Schwartzman (2005) recorda que no século XIX, o Brasil era uma sociedade rural, dominada por um império centralizado que tentava imitar os Estados Nacionais europeus, mas sem capacidade de integrar a população empobrecida das províncias. A sociedade brasileira, à época, era composta por uma pequena elite branca, escravos negros, remanescentes indígenas e uma grande população de mestiços,

ex-escravos e pobres que viviam da agricultura de subsistência ou nas cidades portuárias como Salvador, Rio de Janeiro e Recife.

A chegada de imigrantes europeus e japoneses no final do século XIX, especialmente para trabalhar nas colheitas de café e nas grandes cidades, começou a transformar esse cenário. No início do século XX, novas elites impulsionaram a criação de um estado republicano moderno, com reformas na educação, especialmente em São Paulo, onde grupos escolares foram organizados com métodos e arquitetura modernos. Apesar desses esforços, durante a Primeira República (1889-1930), a educação permaneceu sob responsabilidade dos estados, e a alfabetização alcançava apenas cerca de 25% da população. Somente com a Revolução de 1930, que trouxe Getúlio Vargas ao poder e centralizou o governo, a educação tornou-se uma prioridade nacional.

É também na década de 1930, com a publicação do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932, que a questão de um Sistema Nacional de Educação começou a ser abordada de maneira mais evidente. Assinado por diversos intelectuais que, nas palavras de Schwartzman (2005), “estiveram envolvidos com as campanhas regionais de educação e reforma do ensino”, o referido documento afirma que:

No plano de reconstrução educacional, de que se esboçara aqui apenas suas grandes linhas gerais, procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamá-lo de sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter seu “fim particular”, próprio, dentro da “unidade do fim geral da educação” e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas (Azevedo, et al., 2010, p. 51).

Este documento marcou o início de uma nova era no planejamento e compreensão do sistema educacional federativo do país. Dirigido tanto ao povo quanto ao governo, o Manifesto foi redigido em um período de intensas transformações sociopolíticas, no contexto da ascensão e consolidação de Getúlio Vargas no poder, com a Revolução de 1930. Durante essa época, o Brasil enfrentava a emergência de diferentes projetos de governo, incluindo propostas autoritárias, totalitárias e liberais (Rocha, 2004). Esses projetos refletiam as tensões e os desafios de um país em busca de uma identidade nacional e de um caminho para o desenvolvimento. Dada sua importância, é essencial observar mais de perto, primeiramente, a própria *Revolução de 1930* e, em seguida, o *Manifesto dos Pioneiros*. É o que veremos a seguir.

1.3 O Nascimento da Ideia de um Sistema Nacional de Educação no Brasil: o Contexto da Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder

A chamada “Revolução de 1930”, movimento que levou Getúlio Vargas ao poder, representa um marco na transição política do Brasil, da Primeira República para uma nova ordem política e social. Esse período foi caracterizado por profundas transformações que reestruturaram o cenário institucional brasileiro, rompendo com as práticas políticas tradicionais da República Velha. A ascensão de Vargas marcou o início de um processo de modernização do Estado, que buscava superar as deficiências de um sistema político e econômico antiquado e inadequado para lidar com as demandas de uma sociedade em transformação.

De acordo com Mamede Said Maia Filho (2022), o Movimento de 1930 foi uma reação contundente ao fracasso do modelo liberal estabelecido pela República Velha, que se mostrou incapaz de concretizar o projeto de um Estado racional-legal. Inspirado pelas lições da experiência norte-americana, o ideal de um Estado que garantisse a participação efetiva do indivíduo-cidadão no poder, limitando-o por meio do voto, foi frustrado pela realidade brasileira. A estrutura política e social do país, dominada pelo poder privado e marcada pela fragilidade da esfera pública, não conseguiu dar sustentação a esse projeto liberal.

A força do poder privado, representado pelas oligarquias regionais e pelos grandes proprietários rurais, prevalecia sobre uma esfera pública débil e ineficaz. As elites políticas e econômicas utilizavam o sistema de voto aberto e a política dos governadores para perpetuar seu controle sobre o Estado, mantendo a população em uma condição de subordinação e dependência. O resultado era um sistema político excludente, onde o poder era concentrado nas mãos de poucos, e a participação cidadã era, na prática, inexistente. Todos estes elementos produziam uma ampla descrença no sistema político do país, conforme assinala Maia Filho (2022, p. 105):

A descrença no sistema decorria de um federalismo falso, corrompido pelos chefes políticos estaduais que encenavam um simulacro de disputas eleitorais. De um presidencialismo disforme e de um liberalismo que não encontrara lugar no aparelho político-estatal e não gerara melhorias na ordem social. De um Estado que tinha um caráter acentuadamente patrimonialista, no qual a esfera pública se confundia com a esfera privada.

Além disso, o Brasil enfrentava sérias carências nas áreas de educação e saúde, setores fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade democrática e participativa. A educação pública, limitada e de baixa qualidade, não oferecia aos cidadãos os meios necessários para exercerem plenamente seus direitos políticos. A saúde, por sua vez, era acessível apenas a

uma pequena parcela da população, o que contribuía para o aprofundamento das desigualdades sociais.

No campo econômico, a predominância de uma economia rural ineficiente e pouco produtiva impedia o crescimento sustentável e o desenvolvimento do país. A agricultura, baseada em práticas arcaicas e voltada quase exclusivamente para a exportação, não conseguia atender às necessidades internas, muito menos impulsionar o progresso econômico nacional. Esse atraso econômico era visto como um obstáculo intransponível para a realização do projeto liberal previsto pela Constituição de 1891.

A política dos governadores, um acordo entre as elites regionais para manter o controle sobre o poder central, reforçava ainda mais esse cenário de estagnação. Por meio dessa política, os governadores dos estados mais poderosos, como São Paulo e Minas Gerais, asseguravam a eleição de presidentes alinhados com seus interesses, perpetuando um ciclo vicioso de poder e subdesenvolvimento. Essa fórmula política, anacrônica e alheia às necessidades de modernização do país tornou-se insustentável à medida que as tensões sociais e econômicas se intensificavam.

Em 1929, a política de alternância entre Minas e São Paulo foi rompida quando o então presidente Washington Luís, representante de São Paulo, decidiu apoiar a candidatura de Júlio Prestes, também paulista, contrariando a expectativa de apoio a um candidato mineiro. Esse ato gerou grande descontentamento entre as elites políticas de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, que se uniram na criação da Aliança Liberal, uma coligação oposicionista que lançou Getúlio Vargas, governador do Rio Grande do Sul, como candidato à presidência nas eleições de 1930.

Figura 1 - Fotografia. Manifestação Popular em Apoio à Aliança Liberal, na Cinelândia. Rio de Janeiro, setembro de 1929



Fonte: Brasiliana Fotográfica. Disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/brasiliana/visualizar-grupo-trabalho/366>. Acesso em: 12 mar. 2024.

A plataforma da Aliança defendia uma série de reformas, como a garantia da independência do Poder Judiciário, com a indicação de magistrados para presidir as mesas eleitorais, e a adoção de medidas econômicas protecionistas. Essas medidas visavam diversificar a economia do país, expandindo a pauta de exportações além da monocultura do café, em resposta às demandas de modernização e justiça social que ecoavam por diversas partes do Brasil. De acordo com Faoro (2000, p. 314), não se tratava, apenas, do desmantelamento da cúpula governante. Era fundamental atingir as bases socioeconômicas do poder, modificando os vínculos locais de domínio. Isso envolvia enfraquecer o controle exercido pelos fazendeiros e industriais, com o objetivo de “libertar” as camadas média e popular, que careciam de mecanismos próprios para se expressar e influenciar o cenário político.

Em discurso proferido em 02 de janeiro de 1930, na Esplanada do Castelo, Rio de Janeiro, como candidato à Presidência, Getúlio Vargas se deteve tanto no desenvolvimento econômico quanto nas questões sociais. A respeito desse discurso, Maia Filho (2022, p. 106, grifos do autor) pontua:

Getúlio Vargas defendeu enfaticamente o voto secreto, a educação pública e a necessidade de leis trabalhistas. Advogou o alistamento compulsório de todos os alfabetizados e a entrega do processo eleitoral a uma magistratura federal togada, como condição para se impedir a fraude e se alcançar uma ‘genuína representação popular’ [...]. Entendia Vargas ser dever do Estado ‘acudir ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice’. Para isso, o governo central e os dos estados deveriam coordenar esforços visando a adoção de um ‘Código do Trabalho’ no qual tanto o proletariado urbano como o rural disporem de ‘dispositivos tutelares’ compreendendo medidas no campo da educação, higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice, assim como o acesso do trabalhador ao desporto e à cultura artística [...]. No discurso, o candidato defendeu ainda a instituição, por lei, do salário-mínimo e da obrigatoriedade de férias anuais.

Não obstante, as eleições de março de 1930 foram marcadas por acusações de fraude e manipulação. Júlio Prestes foi declarado vencedor, mas a Aliança Liberal e seus apoiadores se recusaram a aceitar o resultado. A insatisfação crescia, especialmente entre os setores militares e as elites regionais que se sentiam excluídas do poder. A morte de João Pessoa, candidato a vice-presidente na chapa de Vargas, em julho de 1930, aumentou ainda mais a tensão e serviu como um catalisador para os eventos subsequentes.

Em 3 de outubro de 1930, teve início um levante armado liderado por setores descontentes do exército e apoiado pela Aliança Liberal, dando origem à Revolução de 1930. O movimento rapidamente ganhou força, resultando na deposição de Washington Luís em 24 de outubro do mesmo ano. As forças revolucionárias, lideradas por Getúlio Vargas, marcharam sobre o Rio de Janeiro e tomaram o controle do governo em 3 de novembro de 1930, sem grande resistência das forças governistas.

Figura 2 - Fotografia. Incêndio do jornal governista “A Noite”, por ocasião da Revolução de 30”



Fonte: FGV| CPDOC. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/arquivo-pessoal/gr/audiovisual/incendio-do-jornal-governista-a-noite-por-ocasio-da-revolucao-de-1930/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Embora a Revolução de 1930 não tenha logrado a completa superação do sistema oligárquico que prevalecia na Primeira República, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder inaugurou um processo de profundas transformações econômicas, sociais e políticas no Brasil. Ao assumir a presidência, Vargas enfrentou o desafio de reconfigurar as bases de poder no país, que até então estavam concentradas nas mãos de oligarquias regionais, especialmente as ligadas à economia cafeeira.

O governo de Vargas procurou equilibrar e conciliar os interesses de diferentes grupos sociais e econômicos, promovendo uma estratégia de integração entre a nascente burguesia industrial, as oligarquias rurais, os militares e os trabalhadores urbanos. Por um lado, reconheceu a importância da industrialização como motor do desenvolvimento econômico e buscou fortalecer a burguesia industrial emergente, oferecendo incentivos econômicos, protecionismo tarifário e apoio estatal ao setor manufatureiro. Esse apoio foi crucial para a diversificação da economia brasileira, que até então era predominantemente agrária e voltada para a exportação de produtos primários, como o café.

Figura 3 - Fotografia. Getúlio Vargas, ao centro, com a junta governativa. Palácio do Catete, Rio de Janeiro, 3 de novembro de 1930



Fonte: Assembleia Legislativa de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/geral/noticia/detalhe.imagem.jsp?id=76511>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Por outro lado, também entendeu a necessidade de manter as oligarquias rurais satisfeitas para garantir a estabilidade política. Embora tenha promovido algumas reformas que afetaram os interesses agrários, como a regulamentação das relações de trabalho no campo, ele procurou evitar rupturas bruscas que pudessem alienar essas elites tradicionais. Essa abordagem conciliatória permitiu que Vargas navegasse com habilidade entre as forças que dominavam a cena política brasileira, assegurando o apoio necessário para a consolidação de seu governo.

Além disso, Vargas foi hábil em conquistar o apoio dos militares, que desempenharam um papel crucial na Revolução de 1930 e continuaram a ser uma força política relevante. Ele implementou reformas que fortaleceram o papel das Forças Armadas no Estado, ao mesmo tempo em que procurou integrá-las ao seu projeto de modernização nacional. Isso garantiu a lealdade militar ao seu governo e ajudou a conter possíveis tentativas de golpe.

Por fim, o governante reconheceu a importância de atrair o apoio das classes trabalhadoras, que se tornaram um dos pilares de sua base política. Ele introduziu uma série de reformas sociais e trabalhistas que, pela primeira vez na história do Brasil, proporcionaram direitos e proteção aos trabalhadores urbanos. A criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 foi um marco desse processo, estabelecendo uma série de garantias trabalhistas que reforçaram o vínculo entre o governo Vargas e o operariado.

Como se vê, a estratégia de Getúlio Vargas foi marcada por uma política de conciliação e equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo, permitindo-lhe implementar um projeto de modernização que, embora não tenha rompido completamente com o sistema oligárquico, transformou significativamente o Brasil, preparando o terreno para o desenvolvimento econômico e social nas décadas seguintes.

No campo da Educação, a literatura pertinente reconhece que nos anos de 1930 havia a crença de que a educação seria capaz de mudar a mentalidade e a alma das pessoas, sendo o caminho para o progresso. No entanto, conforme observa Laila Maia Galvão (2017), ao longo da década de 1920, cresceu significativamente a percepção de que o sistema educacional era fundamental para a transformação social no Brasil.

A autora recorda que no início do período republicano no Brasil, os estados demonstraram uma participação limitada na implementação das responsabilidades educacionais atribuídas a eles pela Constituição de 1891⁴. Durante as primeiras décadas após a proclamação da República, a educação pública permaneceu fragmentada, refletindo a falta de um compromisso efetivo dos governos estaduais em promover uma educação de qualidade para todos. Contudo, a partir da década de 1920, houve uma mudança significativa nesse cenário. Movidos pelo rápido processo de industrialização e urbanização que o país atravessava, alguns estados começaram a se destacar ao adotar reformas educacionais consideradas "modernizadoras".

Essas reformas emergiram como resposta direta às novas demandas sociais e econômicas que surgiam com o crescimento das cidades e o desenvolvimento das indústrias. Estados como São Paulo, Minas Gerais, Ceará, Bahia e o Distrito Federal passaram a liderar um movimento de renovação educacional, buscando alinhar seus sistemas de ensino com as exigências de uma sociedade em transformação. Essas iniciativas não apenas introduziram

⁴ Em que pese o panorama da omissão da União, esta tese reconhece que a iniciativa dos Estados, embora limitada, como São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará (Carneiro Filho), Paraná, Distrito Federal (Fernando de Azevedo) entre outros, foi importante para a definição e construção de uma política de educação nacional.

novos métodos pedagógicos e práticas administrativas, mas também promoveram a expansão do acesso à educação pública, elevando os padrões de ensino e tornando-o mais inclusivo.

Figura 4 - Cartaz. Propaganda escolar. Vargas e a Educação, Década de 1930



Fonte: Vamos historiando | Disponível em: <https://www.vamohistoriando.com.br/estado-novo-era-vargas>. Acesso em: 12 mar. 2024.

A onda de reformas educacionais que varreu esses estados resultou na consolidação de uma rede dinâmica de educadores comprometidos com a modernização do ensino no Brasil.

Esses educadores, influenciados pelos princípios da Escola Nova e por correntes pedagógicas progressistas internacionais, começaram a se organizar de maneira mais estruturada, culminando na fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 16 de outubro de 1924, no Rio de Janeiro. A ABE tornou-se um importante fórum de debate e de formulação de políticas educacionais, congregando educadores, intelectuais e formuladores de políticas de diversas partes do país. Por meio da ABE, esses reformadores puderam compartilhar experiências, trocar ideias e articular uma visão comum para o futuro da educação brasileira, promovendo um movimento de reforma que buscava não apenas atualizar o sistema educacional, mas também adaptá-lo às necessidades de um Brasil que se industrializava e urbanizava rapidamente.

Dessa forma, a atuação mais proativa de certos estados a partir da década de 1920 reflete um momento de inflexão na história da educação brasileira. A educação, antes relegada a um segundo plano, começou a ser vista como um elemento central para o desenvolvimento social e econômico do país, essencial para a formação de uma mão de obra qualificada e para a consolidação de uma cidadania ativa e informada. Essas reformas estaduais plantaram as sementes para um movimento educacional mais amplo, que culminaria em tentativas de reformas nacionais e na formulação de políticas educacionais mais integradas e abrangentes nas décadas subsequentes.

Se, em um primeiro momento, os estados foram pouco ativos na missão educacional que lhes foi confiada pela Constituição da Primeira República, na década de 1920 alguns estados da federação despontaram ao realizar reformas educacionais “modernizadoras”, por consequência da industrialização e da urbanização. A onda de reformas em estados como São Paulo, Minas Gerais, Ceará, Bahia e Distrito Federal resultou na formação de uma rede de educadores, os quais se organizaram formando a Associação Brasileira de Educação – ABE (Galvão, 2017, p. 24).

Nesse período, tornou-se cada vez mais evidente que o Estado precisava assumir um papel central na garantia de educação para todos os cidadãos, incluindo a adoção de medidas como a exigência constitucional do ensino primário de frequência obrigatória. Nesse processo, a fundação da ABE representou um marco significativo no cenário educacional brasileiro, influenciando diretamente as transformações no sistema escolar que ocorreriam na segunda metade da década de 1920 e, de forma ainda mais intensa, na primeira metade dos anos 1930. Antes desse evento, o debate sobre as questões educacionais era quase exclusivamente restrito ao âmbito estatal. Com a criação da ABE, surgiu um espaço na sociedade civil dedicado à discussão das políticas educacionais propostas pelo governo e à formulação de novas sugestões para o setor.

A ABE estabeleceu-se como uma sociedade civil de adesão voluntária, congregando professores e diversos interessados em educação, como jornalistas, políticos, escritores e funcionários públicos. Embora sua sede estivesse localizada no Rio de Janeiro, a influência da associação se espalhou pelo país por meio de suas seções regionais, que desfrutavam de ampla autonomia.

Figura 5 - Fotografia. Cecília Meireles discursando em evento da ABE. Década de 1930



Fonte: Outras Mídias Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/educacao-o-manifesto-dos-pioneiros-90-anos-depois/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

A atuação da Associação manifestava-se de diversas formas: organização de encontros para debater temas educacionais, realização de cursos, produção de publicações, condução de pesquisas e, especialmente, por meio da promoção de conferências e congressos nacionais de educação, que se tornaram espaços fundamentais para a discussão de questões específicas do campo educacional. Dentro do período abordado, os eventos promovidos pela ABE incluem:

- **I Conferência Nacional de Educação (Curitiba, 1927):** Debateu temas como o ensino primário e a formação de professores.
- **II Conferência Nacional de Educação (Belo Horizonte, 1928):** Focou em educação política, sanitária, agrícola, doméstica, além do ensino secundário.

- **III Conferência Nacional de Educação (São Paulo, 1929):** Abordou questões relacionadas ao ensino primário, secundário, profissional e à organização universitária.
- **IV Conferência Nacional de Educação (Rio de Janeiro, 1931):** Estabeleceu grandes diretrizes para a educação popular. Embora o Manifesto dos Pioneiros não tenha saído da IV Conferência, na ocasião, o Governo pediu um plano aos educadores, Nóbrega da Cunha aproveitou a oportunidade para indicar Fernando de Azevedo que foi o redator do Manifesto.
- **V Conferência Nacional de Educação (Niterói, 1932-1933):** Apresentou sugestões à Assembleia Constituinte.

Esses congressos e conferências foram cruciais para o desenvolvimento de políticas educacionais no Brasil, consolidando a ABE como uma importante entidade na formulação de ideias e na mobilização em prol da educação no país.

Embora inicialmente o grupo de intelectuais ligados à Associação tivesse a intenção de organizar um “partido do ensino”, a ABE estabeleceu-se como um órgão apolítico, destinado a congregar todos os interessados na causa da educação, independentemente de doutrinas filosóficas, religiosas ou posições políticas. No entanto, houve envolvimento da entidade em assuntos religiosos e atividade político-partidária. Por exemplo, o Partido Democrático do Distrito Federal, fundado em 1927, foi considerado um prolongamento da ABE, chegando a ser chamado de *Partido da Educação Nacional* (Saviani, 2011).

Entre 1924 e 1935, a Associação Brasileira de Educação (ABE) consolidou-se como um importante centro de debates e discussões sobre as reformas educacionais que estavam em andamento no Brasil, tanto em nível estadual quanto federal. Durante esse período, a ABE teve um papel fundamental na articulação e na disseminação das principais reformas que moldaram o sistema educacional do país.

Uma das reformas mais destacadas desse período foi a Reforma João Luís Alves/Rocha Vaz, implementada em 1925, que promoveu mudanças significativas no ensino secundário e superior. Além disso, a criação do Ministério da Educação em 1930 marcou um ponto de inflexão na gestão da educação nacional, centralizando as políticas educacionais sob uma autoridade específica e fortalecendo o papel do Estado na educação.

No ano seguinte, 1931, foi promulgado o Estatuto das Universidades Brasileiras, que estabeleceu diretrizes para o funcionamento e a organização das universidades no país, buscando padronizar e elevar a qualidade do ensino superior. Também em 1931, foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Secundário, que reorganizou o currículo e as práticas pedagógicas

desse nível de ensino, buscando torná-lo mais alinhado às necessidades do desenvolvimento social e econômico do Brasil. No mesmo ano, a autorização para o ensino religioso nas escolas públicas foi outra mudança significativa, refletindo as influências culturais e religiosas na educação brasileira.

Durante esse período, ocorreram importantes reformas nos ensinos primário, secundário, normal e técnico-profissional, com destaque para as mudanças implementadas no Distrito Federal em 1928 e 1932, e em Minas Gerais em 1927. Essas reformas visavam modernizar e ampliar o acesso à educação, preparando melhor os estudantes para os desafios do mercado de trabalho e para a vida em sociedade.

As discussões e disputas que marcaram a ABE foram fundamentais para moldar as políticas educacionais que seriam implementadas nas décadas seguintes, especialmente após a Revolução de 1930, quando a educação se consolidou como prioridade nacional. Isto posto, Laila Maia Galvão salienta que:

É preciso compreender que, no decorrer da década de 1920, intensificou-se a percepção de que o sistema educacional seria uma das chaves da transformação social no Brasil e de que o Estado deveria garantir educação a todos, inclusive por meio da exigência constitucional do ensino primário de frequência obrigatória. Assim, logo no início do governo provisório de Getúlio Vargas em 1930, criou-se um Ministério da Educação e da Saúde, sinalizando que a área receberia uma atenção maior do que em governos anteriores (Galvão, 2017, p. 25).

Após a Revolução de 1930, a Associação Brasileira de Educação (ABE) manteve-se como um ator central nos debates sobre o futuro da educação no Brasil. No entanto, durante a IV Conferência Nacional de Educação, em 1931, emergiram de forma mais clara as divergências ideológicas entre os grupos que compunham a entidade. Essa IV Conferência revelou uma cisão significativa. De um lado, estavam os educadores católicos, que defendiam uma visão mais tradicional e religiosa da educação; de outro, um grupo de educadores mais liberais e progressistas, alinhados com as ideias inovadoras da Escola Nova. Sobre o cenário histórico dessa Conferência, Diana Vidal (2013) recorda:

A história já é bem conhecida. Em 1931, a Associação Brasileira de Educação organizou a IV Conferência Nacional de Educação, aberta com orações proferidas por Getúlio Vargas e Francisco Campos, primeiro Ministro da Educação no Brasil. Solicitavam aos educadores a *fórmula feliz* e o *conceito de educação* da nova política educacional. A expectativa foi frustrada e a IV Conferência acabou por se constituir no episódio detonador da cisão entre grupos aglutinados na ABE, que ficaram conhecidos pela historiografia como *pioneiros*, e *católicos* (Vidal, 2013, p. 583, grifos da autora).

A ruptura efetiva entre os dois grupos se deu no próximo ano. Ainda conforme Vidal, “[...]. o fato ocorreu apenas em 1932, com a saída dos educadores católicos dos quadros da entidade, a criação da Confederação Católica Brasileira de Educação e a redação, por parte de [Fernando] Azevedo, do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*” (Vidal, 2013, p. 583).

Vale ressaltar que, apesar de ser uma tentativa de criar uma alternativa influente no cenário educacional, a Confederação Católica nunca conseguiu alcançar a mesma amplitude e impacto nas discussões educacionais que a Associação Brasileira de Educação.

Paralelamente, os educadores identificados com o movimento da Escola Nova, grupo que buscava reformar profundamente o sistema educacional brasileiro, consolidaram sua posição ao assinarem o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, publicado em 1932. Este manifesto tornou-se um marco fundamental na história da educação brasileira, promovendo uma agenda de reformas que buscava modernizar o ensino no país, em oposição ao modelo tradicional defendido pelos setores mais conservadores.

Ao defender uma educação *pública, laica, gratuita e obrigatória* e ao opor-se ao *centralismo estéril*, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* expunha a fratura no campo educacional, desviando-se das propostas abraçadas por Francisco Campos e por um contingente de educadores católicos, como o ensino religioso facultativo nas escolas públicas do país, já instituído pelo Decreto nº 19.941 em 30 de abril de 1931 (Vidal, 2013, p. 583, grifos da autora).

Diante desse contexto de polarização e mudanças, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* merece uma análise mais detalhada, pois ele não apenas simboliza o espírito reformador da época, mas também estabelece as primeiras bases para um Sistema Nacional de Educação no Brasil.

1.3.1 O Manifesto dos Pioneiros da Educação

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, lançado em 19 de março de 1932, nos principais jornais de circulação nacional em 1932. Em 28 de março do mesmo ano, foi publicado no Jornal O Globo, como apresenta a Figura 6, a seguir.

Figura 6 - Matéria de Jornal sobre o Manifesto. O Globo, 28 mar. 1932



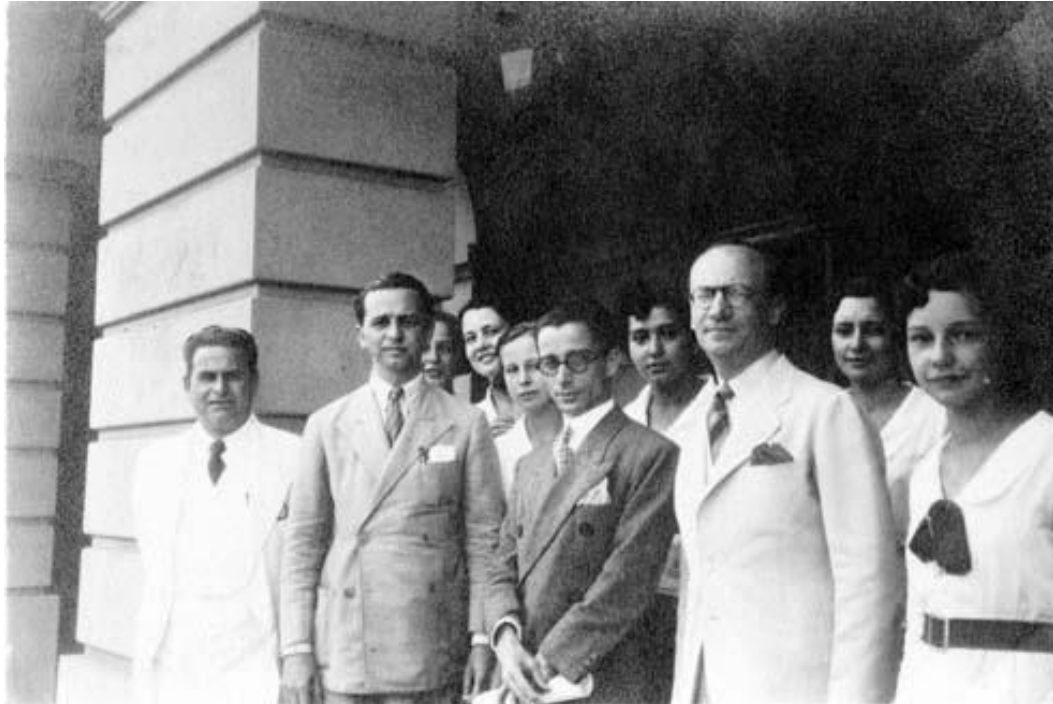
Fonte: Passos (2022) | Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/manifesto-dos-pioneiros-marco-da-defesa-da-escola-publica-universal-e-laica-faz>. Acesso em: 12 mar. 2024.

O documento, que tinha por título completo “A Reconstrução Educacional no Brasil: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova – Ao Povo e ao Governo”, emergiu em um momento crucial da história brasileira, refletindo o desejo de reestruturar o sistema educacional do país de acordo com as novas demandas de uma sociedade em transformação.

Como vimos na subseção anterior, a virada da década de 1920 para 1930 foi um período de profundas mudanças políticas e sociais, marcado pela Revolução de 1930, que culminou na ascensão de Getúlio Vargas ao poder e no início de um processo de industrialização incipiente, a criação de universidades e a institucionalização da ciência no Brasil.

Dentro desse contexto, o Manifesto se destacou por reunir educadores em torno de um movimento com duas fortes tendências: a unificação de um sistema nacional de educação e a defesa de uma escola pública, laica e gratuita. Essa unificação era vista como essencial para a construção de uma educação que respondesse às necessidades de uma sociedade que transitava de um modelo agrário-exportador para um modelo urbano-industrial. Os Pioneiros da Educação Nova acreditavam que a educação deveria se alinhar com essa nova realidade, preparando cidadãos para participar de uma sociedade moderna e democrática.

Figura 7 - Fotografia. Pioneiros da Educação. Anísio Teixeira ao centro. Década de 1930



Fonte: Ateliê de Educadores. Disponível em:
<https://ateliêdeducadores.blogspot.com/2011/02/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao.html>.
Acesso em: 12 mar. 2024.

Apesar das inovações propostas, muitas das ideias contidas no manifesto já vinham sendo desenvolvidas desde a década de 1920. Esse período foi marcado pela afirmação de propostas de reformas educacionais estaduais, uma intensa batalha com a Igreja Católica e o atraso educacional, além de uma afirmação mais ampla do modernismo e do republicanismo autêntico. Essas reformas, impulsionadas por uma visão progressista e laica, buscavam romper com o modelo educacional tradicional e elitista, que ainda prevalecia no país.

Por outro lado, o estímulo para a elaboração do manifesto veio do próprio governo provisório de Vargas, que, durante a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em dezembro de 1931, havia solicitado aos organizadores que produzissem um documento com as principais demandas educacionais do país. Como já discutido anteriormente, essa conferência, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), e que contou com a presença de Getúlio Vargas e de Francisco Campos, já refletia as tensões entre aqueles que defendiam uma educação laica e os que eram a favor da continuidade do ensino religioso.

Diante do impasse, Nóbrega da Cunha, coordenador da Conferência, delegou a tarefa de redigir o Manifesto a Fernando de Azevedo. Assim, juntamente com outros 25 intelectuais

e educadores, Azevedo elaborou um documento que defendia uma educação laica, obrigatória e gratuita, inspirada nos princípios pedagógicos da Escola Nova⁵.

Além do próprio Azevedo, foram signatários do Manifesto: Afrânio Peixoto, A. de Sampaio Dória, Anísio Spínola Teixeira, M. Bergström Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessôa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é amplamente reconhecido como um documento fundamental na história da educação brasileira. Concebido em um período de intensas transformações políticas e sociais, o Manifesto tinha como objetivo principal a reforma do sistema educacional do país, propondo uma série de mudanças que visavam modernizar a sociedade brasileira por meio da educação, incluído a educação superior. Conforme Diana Gonçalves Vidal observa, não deixa de ser significativo atentar para a coincidência da data de publicação do Manifesto:

No dia 19 de março de 1932 ocorreu tanto a publicação do *Manifesto*, quanto a promulgação do Decreto 3.810, com o qual a administração de Anísio Teixeira da Instrução Pública carioca reformou o curso de preparação docente, criando o Instituto de Educação do Distrito Federal. Também é relevante atentar para a coincidência de propostas entre a carta-monumento e a lei anisiana: ambas previam a elevação da formação docente a nível superior, o que, para o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, deveria revestir-se de caráter universitário (Vidal, 2013, p. 583, grifos da autora).

Segundo Vidal (2013), o Manifesto possuía três propósitos principais. O primeiro era defender novos ideais educacionais, como a laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade e a coeducação. Assim, propunha uma escola única, fundamentada no trabalho produtivo como base das relações sociais e defendia que o Estado fosse o principal responsável pela expansão da educação, em contraste com o modelo tradicional que predominava na época.

⁵ Conforme sustenta Laila Maia Galvão (2017, p. 26), “[...] seria difícil esboçar uma definição precisa de Escola Nova, considerando a diversidade das teorias e práticas que estavam por trás desse movimento. De forma incompleta, é possível dizer que a Escola Nova foi um movimento renovador da pedagogia, da virada do século XIX para o XX, que investia na ideia de cientificidade da escolarização, por meio da produção de estudos científicos sobre aprendizado e o desenvolvimento da criança e do adolescente. Além disso, teorias vinculadas à Escola Nova se contrapunham ao ensino dito “tradicional” e tinham a criança como foco de aprendizagem. O ensino, segundo os escolanovistas, deveria partir do interesse e das necessidades da criança”. Veja: Azevedo, Fernando de. **A Escola Nova no Brasil: A Luta pela Renovação da Educação Nacional**. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

Figura 8 - Fotografia. Signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação. ABE, 1932



Fonte: Inep – Disponível em: <http://inep80anos.inep.gov.br/inep80anos/passado/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova-1932/143>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Como segundo propósito, a autora aponta que o Manifesto buscava consolidar uma identidade coletiva entre seus signatários, um grupo composto por intelectuais proeminentes que se autodenominaram “pioneiros da educação nova”. Destarte, como terceiro propósito, ao se posicionarem dessa maneira, esses educadores conseguiram estabelecer o documento como um ato fundador da educação moderna no Brasil. Para Vidal (2013), a força do Manifesto derivava, em grande parte, da relevância e da influência que cada um dos signatários possuía no cenário educacional brasileiro. Autores como Afrânio Peixoto e Fernando de Azevedo, por exemplo, reforçaram a monumentalidade do Manifesto em seus escritos, como o manual escolar *História da Educação* e o clássico *A Cultura Brasileira*, respectivamente. Esses textos contribuíram para consolidar o Manifesto dos Pioneiros como um marco no debate educativo nacional, destacando sua importância no contexto de renovação pedagógica.

Em outra perspectiva, Clarice Nunes (2015) explora a profundidade e o impacto desse documento no contexto educacional brasileiro. Nunes argumenta que o manifesto representou um esforço significativo para democratizar o acesso à educação pública, refletindo as tensões políticas e as convicções ideológicas de seus signatários. A autora enfatiza que o manifesto defendia uma educação acessível para todas as classes sociais, compreendida como um direito fundamental e um dever do Estado. Como lembra Nunes, a concepção de educação proposta pelo Manifesto era integral, buscando promover a igualdade de oportunidades e afirmando a função essencialmente pública da educação. Nesse sentido, a escola pública deveria ser única, obrigatória até os 18 anos, gratuita e laica, garantindo a igualdade de acesso para ambos os sexos (Nunes, 2015, p. 52).

O Manifesto também propunha uma reforma integral da educação brasileira, desde os jardins de infância até a universidade. Essa reforma deveria ser fundamentada em princípios científicos e pedagógicos modernos, destacando a necessidade de uma política educacional abrangente e descentralizada. O documento defendia a descentralização administrativa como um meio de assegurar uma educação mais eficaz e adaptada às realidades locais. A proposta incluía ainda a adoção de métodos de ensino baseados nas conquistas das Ciências Sociais, da Psicologia e das técnicas pedagógicas, sugerindo uma abordagem científica para a educação que visava uma formação abrangente e integrada dos alunos (Nunes, 2015, p. 60).

A diversidade de influências políticas e intelectuais que compunha o grupo de signatários é outro ponto relevante destacado tanto por Vidal (2013) quanto por Nunes (2015). O Manifesto foi assinado por intelectuais de diferentes matizes políticas, que, apesar de suas divergências, buscaram um consenso em torno da necessidade de uma reforma educacional profunda. Essa tentativa de convergência de ideias é vista como um esforço para criar uma base comum para o desenvolvimento educacional e social do país.

Os intelectuais que assinaram o *Manifesto dos Pioneiros* viam-se como profissionais da educação nas principais cidades brasileiras, menos por uma carreira já existente e que, na verdade, ajudaram a constituir, e mais pela sua escolha, que articula a história pessoal, a experiência geracional e a produção intelectual. Desse feixe parte uma diversidade de visões de mundo e de opções político-ideológicas muitas vezes difícil de discernir, em parte pela grande efervescência da década de 30 do século passado, em parte pela conveniência, para os intelectuais em questão, em fazer do envolvimento existencial com a educação não só uma grande bandeira da “causa educacional”, mas um anteparo que unificasse entre eles, de acordo com as circunstâncias, divergências às vezes profundas e polêmicas complicadas (Nunes, 2015, p. 52, grifo do autor).

Nunes (2015, p. 54) ainda destaca que o Manifesto procurou conciliar diversas perspectivas, incorporando argumentos tanto de setores mais conservadores quanto progressistas, defendendo ao mesmo tempo uma escola com bases científicas e socialmente engajada.

Contudo, o Manifesto dos Pioneiros também enfrentou críticas significativas, especialmente de setores conservadores e da Igreja Católica, que viam na proposta uma ameaça à educação religiosa e ao controle da Igreja sobre o sistema educacional. Leonel Franca, um dos críticos mais proeminentes do documento, argumentou que ele representava uma “política escolar inspirada no radicalismo dos princípios mais subversivos” e acusava o documento de promover uma agenda secular que poderia levar ao monopólio estatal da educação. Críticas dessa envergadura foram usadas para mobilizar uma oposição significativa ao Manifesto, que

se estendeu não apenas ao âmbito religioso, mas também ao político e social (Nunes, 2015, p. 58).

Apesar das críticas e das resistências, reconhece-se que o Manifesto dos Pioneiros continua a ser uma referência importante no debate sobre a educação no Brasil. Seus princípios influenciaram políticas educacionais posteriores e continuam a servir como uma “aura” ou referência ideal para educadores e formuladores de políticas educacionais. Nunes (2015, p. 80) argumenta que o Manifesto ainda ressoa como um modelo do que “deve ser acreditado e feito” em termos de política educacional, inspirando novas gerações de educadores e reformadores sociais.

O Manifesto também abordou a necessidade de romper com a estrutura educacional tradicional, que separava o ensino primário e profissional do ensino secundário e superior, formando dois sistemas distintos que contribuíssem para a estratificação social.

De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm 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 incommunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isso mesmo, instrumentos de estratificação social!’ (Azevedo, *et al.*, 2010, p. 51).

No lugar de dois sistemas distintos, o documento defendia a criação de um sistema educacional orgânico e integrado, que começasse com escolas maternas e jardins de infância, passasse pela educação secundária unificada e chegasse às escolas superiores de especialização profissional ou de altos estudos. Essa proposta visava a formação de uma cultura eminentemente científica e técnica, vinculando a escola ao meio social produtivo, sem desconsiderar os valores culturais representados pela arte e pela literatura (Saviani, 2011).

Adicionalmente, o Manifesto tratou do papel da escola secundária, enfatizando a importância de uma base de cultura geral centrada no método de aquisição do conhecimento e defendendo a diversificação do ensino a partir dos 15 anos de idade, para adaptar-se à diversidade de aptidões e interesses dos adolescentes. Quanto ao ensino superior, propôs o alargamento da educação com a criação de faculdades em diversas áreas, como ciências sociais e econômicas, e destacou a importância da pesquisa e da formação das elites intelectuais. O documento também abordou a formação de professores, defendendo que todos os educadores, em todos os níveis, deveriam ter formação de nível superior e remuneração adequada, destacando a importância da escola como uma instituição social inserida na sociedade (Saviani, 2011).

Apesar de não ter visto todas as suas propostas realizadas, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova continua a ser considerado vigoroso e relevante por estudiosos da história da educação no Brasil. Entre todas as suas bandeiras, a defesa de uma escola única, pública, gratuita, obrigatória e laica é destacada como a mais estrelada. A ideia de que todos os brasileiros, sem distinção, devem ter acesso a uma educação de qualidade permanece como um ideal fundamental. É importante manter viva a memória dos signatários do Manifesto dos Pioneiros não apenas para promover debates e reflexões sobre sua atualidade no contexto das políticas educacionais brasileiras, mas também para refletir sobre sua relevância histórica e seu papel na evolução da educação no país (Amâncio, 2023).

Conforme destaca Amâncio (2023), o Manifesto enfatizava que a educação deve ser um direito de todos, dentro do princípio democrático da igualdade de oportunidades. Portanto, cabe ao Estado assegurar esse direito, tornando-se a educação uma função essencialmente pública. A luta em defesa do direito à educação resultou na necessidade de uma escola para todos, comum e única, gratuita e obrigatória até os 18 anos, e sem interferência ou privilégio de qualquer religião.

Apesar de defender a descentralização, o Manifesto ressaltava que essa doutrina não impediria a organização da educação de forma unitária, com base nos princípios do Estado. Assim, a escola deveria ser laica e atender aos princípios democráticos, sem distinção de classes sociais. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova teve um impacto significativo na história educacional do Brasil, estabelecendo novos marcos e fornecendo novas valorações a determinados princípios e ideias. Sua proposta era a reconstrução educacional e seu objetivo era a constituição de uma escola democrática que funcionasse como centro irradiador de uma nova forma de organizar a sociedade (Amâncio, 2023).

Ressalte-se, portanto, que os anos 1930 foram um período de profundas transformações educacionais no Brasil, marcadas por reformas inspiradas pelos ideais dos Pioneiros da Educação Nova, entre os quais se destacam Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo. Esses educadores foram fundamentais na disseminação do pensamento escolanovista no país, promovendo reformas que buscavam modernizar o sistema educacional brasileiro e adaptá-lo às novas demandas sociais, políticas e econômicas de um país em processo de urbanização e industrialização.

Anísio Teixeira foi um dos principais representantes do movimento escolanovista no Brasil. Seu pensamento educacional estava profundamente enraizado na ideia de democratização da educação e no desenvolvimento de uma escola pública, gratuita, laica e

universal. Ele acreditava que a educação era o meio mais eficaz para a promoção da igualdade social e para a construção de uma cidadania ativa e participativa.

Durante a década de 1930, Teixeira foi responsável por importantes reformas educacionais, especialmente no Distrito Federal, que, à época, era o Rio de Janeiro. Ele implementou uma série de mudanças na administração escolar e no currículo, visando a introdução de métodos pedagógicos mais modernos e ativos, inspirados pelo modelo da Escola Nova. Esses métodos enfatizavam a aprendizagem centrada no aluno, a educação a partir da experiência prática, e a integração entre disciplinas. Teixeira também promoveu a criação de instituições como a Escola Parque, na Bahia, que buscava oferecer uma educação integral, combinando ensino formal com atividades culturais, esportivas e recreativas, visando o desenvolvimento completo dos alunos.

Fernando de Azevedo, também alinhado com os princípios da Escola Nova, defendia uma educação que promovesse o desenvolvimento integral do indivíduo e que fosse capaz de formar cidadãos críticos e conscientes. Ele via a escola como um espaço de transformação social, em que as diferenças sociais poderiam ser mitigadas e a coesão social poderia ser reforçada. A reforma educacional de 1931, promovida por Azevedo, enfatizou a necessidade de um sistema educacional mais unificado e organizado, com um currículo que integrasse conhecimentos científicos, humanísticos e artísticos. Esta reforma também introduziu a noção de educação como um direito de todos os cidadãos e a necessidade de um sistema educacional que atendesse a todas as regiões do país, superando as desigualdades regionais e sociais.

Como lembra Vidal (2013), embora o texto do Manifesto, em si, não configurasse uma reforma, impulsionou iniciativas políticas educacionais nos anos 1930 devido à sua plataforma e à participação de diversos educadores influentes. No entanto, as rápidas transformações no Brasil e no mundo tornaram algumas demandas do Manifesto obsoletas e modificaram suas alianças políticas.

Após o conflito de 1932⁶, acordos entre o Partido Constitucionalista e Getúlio Vargas permitiram a intervenção de Armando de Sales Oliveira em São Paulo e o apoio à Constituição de 1934, considerada uma vitória educacional e política, apesar das concessões à Igreja. No entanto, essa vitória foi breve. Em 1935, a criação da Aliança Nacional Libertadora, a

⁶ A Revolução Constitucionalista de 1932 foi um movimento armado deflagrado em São Paulo contra o governo de Getúlio Vargas, que havia assumido o poder em 1930 e governava de forma provisória, sem uma constituição. Os paulistas, insatisfeitos com a ausência de um regime constitucional e a centralização do poder, demandavam uma nova constituição e a restauração de leis que assegurassem maior autonomia aos estados. Embora o movimento tenha sido derrotado militarmente após cerca de três meses, resultou na convocação de uma Assembleia Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição de 1934.

transformação da Ação Integralista Brasileira em partido, a promulgação da Lei de Segurança Nacional, o fechamento da ANL e a Intentona Comunista redirecionaram a política brasileira.

Entre 1935 e 1936, centenas foram presos, incluindo educadores signatários do Manifesto, o que justificou a declaração do estado de guerra em 1936 e culminou na instauração do Estado autoritário em 1937 por Vargas. No entanto, alguns signatários do Manifesto, como Lourenço Filho, estabeleceram um regime de colaboração com o novo regime, justificando-o como uma necessidade histórica. Para Azevedo (1943, p. 401), o golpe de 1937 “[...] cortou pela autoridade o conflito [entre pioneiros e católicos], amainando as polêmicas, arrefecendo as paixões e impondo, como linha de conduta, no domínio educacional, uma política de compromisso, de adaptação, de equilíbrio”.

Nem todos os signatários do Manifesto tomaram a mesma via que Fernando Azevedo. Foi o caso, por exemplo, de Anísio Teixeira. Ele se manteve recluso, no sertão da Bahia, voltando às batalhas pela educação apenas em 1946, quando aceitou o cargo de Conselheiro de Educação Superior da Unesco (Amâncio, 2017).

Não obstante, ainda que fuja um pouco do escopo do presente trabalho, julgamos importante fazer uma referência à discussão de que as reformas educacionais promovidas por figuras como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo foram, em parte, moldadas por ideais eugênicos.

Como se sabe, a eugenia foi um movimento científico e social que ganhou força no final do século XIX e início do século XX. O conceito, centrado na ideia de “melhorar” as características genéticas de uma população através de práticas seletivas e medidas de controle social, de fato encontrou terreno fértil no Brasil onde questões raciais e de “purificação” social estavam no centro dos debates sobre modernização e o desenvolvimento da nação desde os anos de 1800.

Para Jerry Dávila (2006), no entanto, a eugenia influenciou profundamente o sistema educacional brasileiro, especialmente durante a Era Vargas. Dávila considera que os reformadores ligados à Escola Nova viam na educação um meio de “educar o homem brasileiro”, promovendo características consideradas desejáveis, como saúde física, higienização moral e eficiência, as quais se alinhavam com as ideologias eugênicas prevalentes na época (Dávila, 2006, p. 12).

Ao referir-se a Anísio Teixeira, Dávila recorda que ele foi um dos poucos intelectuais da década de 1930 a defender a mobilidade social como um meio democrático de transformação social. No entanto, mesmo suas reformas não teriam escapado da influência eugênica, pois

estavam inseridas em um contexto onde a educação era vista como um meio de “aperfeiçoamento da raça”.

Para Dávila, mesmo a visão progressista de Anísio, de uma educação pública, laica e acessível a todos, não estava totalmente isenta das influências do pensamento eugênico que permeava o cenário intelectual da época. Ele afirma que sua gestão como Diretor de Instrução Pública do Distrito Federal, Teixeira implementou uma série de reformas que refletiam um esforço de racionalização e modernização do sistema educacional, que, em alguns aspectos, se alinharam com as ideias eugênicas prevalentes.

A criação do Instituto de Pesquisas Educacionais (IPE) no Rio de Janeiro exemplifica essa influência. O IPE, idealizado por Teixeira, era dividido em vários setores, incluindo um Serviço de Antropometria, um Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental, e um Serviço de Testes e Medidas. Esses departamentos aplicavam métodos científicos de avaliação para classificar e diferenciar os alunos com base em suas características físicas e mentais. Embora o objetivo declarado fosse promover uma educação mais eficiente e adaptada às necessidades individuais, na prática, essas práticas também refletiam uma lógica eugênica de segregação e controle social, que visava “melhorar” a população brasileira por meio da educação (Dávila, 2006, p. 42).

Por certo, antes de Dávila outros pesquisadores já haviam incursionado sobre o tema. É o caso, por exemplo, de Mai e Boarini (2002) que discutiram as forças educativas eugênicas no Brasil, no início do século XX. No entanto, a proposta de Jerry Dávila, de discutir a influência da eugenia, especificamente, nas reformas inspiradas pelos ideais dos Pioneiros da Educação Nova foram o ponto de partida de trabalhos como os de Rocha (2011), Schneider e Meglhoratti (2012) e Perez e Vieira (2015).

Entretanto, essas leituras não estão isentas de críticas. Estudiosos como Nagle (1974) e Ghiraldelli (1991) já argumentaram que as reformas escolanovistas devem ser vistas dentro de um contexto mais amplo de democratização e universalização do ensino. Essas reformas também estavam alinhadas com o contexto político da época, marcado pelo esforço de modernização liderado pelo governo de Getúlio Vargas. Os autores destacam que, embora o pensamento científico da época, incluindo a eugenia, tenha influenciado muitas políticas públicas, a intenção dos reformadores não era promover a exclusão, mas sim utilizar o conhecimento científico para aprimorar as práticas pedagógicas e a administração educacional. Dessa forma, as reformas visavam tornar a educação pública mais eficiente e acessível, e não necessariamente perpetuar desigualdades raciais e sociais.

Enquanto Jerry Dávila oferece uma leitura crítica que associa as reformas educacionais da década de 1930 aos ideais eugênicos de exclusão e controle social, outras interpretações

acadêmicas destacam os aspectos inclusivos e progressistas das propostas dos Pioneiros da Educação Nova. Figuras como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo estavam comprometidas com a criação de um sistema educacional mais justo e acessível, que pudesse servir como um veículo para a democratização e o desenvolvimento nacional. Essas visões contrastantes sugerem que as reformas educacionais do período foram moldadas por uma mistura de influências e ideologias, refletindo as complexidades do contexto histórico e social em que foram concebidas e implementadas.

Nesse sentido, é importante resgatar o artigo de José Luiz Villar (2012), publicado na coletânea *Diálogos entre Anísio e Darcy*, organizada por Villar e Castioni (2012), na qual o autor aborda a dualidade pedagógica no pensamento educacional de Anísio Teixeira. Villar destaca que a dualidade pedagógica é uma das concepções mais importantes do pensamento de Anísio, pois está diretamente ligada à ideia de democracia e à desigualdade de condições e oportunidades na educação.

Villar (2012) argumenta que os fundamentos filosóficos dessa divisão entre trabalho braçal e intelectual remontam ao pensamento de filósofos como Platão e Aristóteles. Para Platão, por exemplo, a sociedade ideal era aristocrática e estritamente hierarquizada, baseada em uma divisão entre diferentes tipos de almas e capacidades humanas. Essa perspectiva influenciou a ideia de que o trabalho intelectual é superior ao trabalho manual, justificando uma dualidade educacional que, segundo Villar, persiste até hoje.

O texto também discute como Anísio Teixeira se opôs a essa divisão, propondo uma educação integral que buscasse eliminar as desigualdades e promover uma participação mais equitativa na sociedade. Villar (2012) enfatiza, portanto, a importância de uma abordagem educacional que vá além das divisões tradicionais, buscando uma sociedade mais justa e democrática. Visto sob esta perspectiva, o pensamento de Anísio e o próprio Manifesto dos Pioneiros estão muito além de seu tempo.

Uma das questões mais importantes do suporte teórico formulado por Anísio Teixeira, a partir de seus estudos sobre John Dewey, é a divisão entre trabalho braçal e trabalho intelectual que marca a trajetória histórica, sobretudo da nossa tradição ocidental. Com profundos reflexos na criação e utilização da dualidade pedagógica para reprodução ou manutenção das relações sociais. [...] Percebe-se que este fenômeno está na base da luta pela democracia na educação, uma vez que no 1º Manifesto dos Pioneiros da Educação era enfatizada a ideia de que a educação não deveria ser uma questão de classe, ou seja, era um direito, e não um privilégio (Villar, 2012, p. 155-156).

Não por acaso, estudos mais recentes, como os de Rocha (2018), corroboram a importância do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova no estabelecimento de um novo

paradigma educacional no Brasil. Rocha destaca que o Manifesto foi um marco não apenas pelo seu conteúdo inovador, mas também pela sua capacidade de mobilizar diferentes segmentos da sociedade em torno de um projeto comum de educação. O impacto do Manifesto pode ser observado nas reformas educacionais subsequentes e na persistente defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Além disso, Marta Maria Chagas de Carvalho (2015) aponta que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova também influenciou a criação de políticas públicas voltadas para a formação de professores. A ênfase na formação superior dos docentes e na valorização profissional foi um passo crucial para a melhoria da qualidade do ensino no Brasil. Carvalho argumenta que a implementação dessas ideias contribuiu significativamente para a profissionalização da carreira docente e para a elevação dos padrões educacionais.

A análise do contexto sócio-histórico no qual emergiu o Manifesto dos Pioneiros de 1932 revela a profundidade e a complexidade das disputas e alianças que moldaram as políticas educacionais no Brasil. As disputas ideológicas e os conflitos de interesses que permeiam a elaboração de políticas públicas são elementos essenciais para a compreensão dos desafios enfrentados na implementação de um sistema educacional eficaz e inclusivo.

1.3.2 A Formulação do Sistema Nacional de Educação no Manifesto dos Pioneiros

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova inaugura um quadro cognitivo para o Sistema Educacional Federativo do país⁷. Fruto de seu próprio contexto sócio-histórico, o documento foi elaborado em um período em que diferentes projetos sociopolíticos para o país

⁷ A formulação do Sistema Nacional de Educação no Brasil remonta à formação do federalismo no Brasil, consubstanciando-se a partir da primeira Constituição Brasileira, de 1824. No livro *A formação do federalismo brasileiro*, João Camilo de Oliveira Torres (1961) defende a tese de que o federalismo brasileiro foi concebido como um federalismo hegemônico e que não foi uma mera importação do modelo norte-americano, mas sim uma adaptação às especificidades históricas, políticas e sociais do Brasil. Nesse modelo, a União ocupa uma posição dominante em relação aos estados. Essa hegemonia federal se deve à herança histórica de um Estado centralizado, consolidada durante o período imperial, e que continuou a influenciar a estrutura do federalismo após a Proclamação da República. O federalismo brasileiro surgiu como uma resposta às tensões entre centralização e descentralização, presentes desde o período colonial, e foi moldado pelas particularidades da transição do Brasil de uma monarquia unitária para uma república federativa em 1889. A formação do federalismo no Brasil esteve profundamente ligada a questões econômicas, sociais e regionais, especialmente às disputas de poder entre as elites regionais e o governo central. Nesse contexto, o Sistema Nacional de Educação se constitui como um dos desafios históricos enfrentados pelo Brasil para articular políticas públicas educacionais de maneira integrada e coesa em um contexto federativo, no qual há uma fragmentação histórica do sistema educacional brasileiro, em que apresenta dificuldade quanto à coordenação das competências dos entes federativos - União, estados e municípios - devido às características do federalismo brasileiro.

- autoritários, totalitários e liberais - projetavam intervenções partindo do Estado para a nação. Não por acaso, o texto do Manifesto se inicia por uma conclusão:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes... (Azevedo, et al, 2010, p. 33, sic).

No entendimento de Duarte e Santos (2017), o Manifesto começa destacando a necessidade de unir as reformas econômicas e educacionais, que até então estavam dissociadas. Propõe-se, então, o acesso do povo à educação escolar, mediante a extensão dos sistemas de escolas em todo o território nacional. Essa preocupação com a educação pública e sua abrangência é reiterada décadas depois em documentos como o final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 e a Lei do Plano Nacional de Educação (PNE)⁸. O texto do Manifesto é entendido como uma peça política do debate educacional da época, ressignificando propostas educativas e orientando políticas educativas do Ministério da Educação e Saúde. Além disso, é considerado um monumento da memória educacional brasileira, sobrevivendo como uma carta de princípios pedagógicos e em defesa da responsabilidade do Estado pela difusão da educação pública no país. O documento de 1932 propunha um planejamento sistêmico, normativo e centralizado, com base na ciência, como motor da reforma no sistema educacional do país. Defendia que o Estado deveria organizar os meios para tornar a educação acessível a todos, em todos os graus, e buscar uma obra metódica e coordenada, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão (Duarte; Santos, 2017).

A educação era vista como um direito de todos, e caberia ao Estado assegurar esse direito, tornando a educação uma função essencialmente pública. Apesar de defender a

⁸ O contexto de produção desses documentos, bem como as discussões relativas ao SNE nas CONAE de 2010 e 2018 serão retomados no Capítulo 4 deste trabalho.

descentralização, o Manifesto ressaltava a necessidade de uma organização unitária da educação, sob os princípios do Estado, para garantir a igualdade de oportunidades e a formação de cidadãos para o desenvolvimento da nação (Duarte; Santos, 2017).

De acordo com Saviani (2014), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova apresenta os princípios que orientam a organização do sistema educacional nacional. Esses princípios são fundamentais para a formulação de uma política educacional abrangente e eficaz. O documento enfatiza a função essencialmente pública da educação, afirmando que é dever do Estado garantir o acesso de todos os cidadãos à educação integral, contando com a cooperação de diferentes instâncias sociais.

Outro princípio importante é o da escola única, que defende a ideia de que o direito à educação é baseado na biologia, o que leva o Estado a organizar um tipo único de escola, acessível a todos, independentemente de suas condições econômicas e sociais. Isso significa uma escola pública única, destinada a todas as crianças dos 7 aos 15 anos, garantindo uma educação comum e igual para todos. O princípio da laicidade visa evitar que o ambiente escolar seja perturbado por questões religiosas, garantindo um ensino neutro nesse sentido. A gratuidade assegura o acesso de todos às escolas públicas, enquanto a obrigatoriedade visa evitar que crianças e jovens sejam privados do acesso à educação devido a questões econômicas ou ignorância dos pais. Finalmente, pela coeducação, o ensino é ministrado conjuntamente a meninos e meninas, salvo em casos justificados por aptidões psicológicas ou profissionais.

Além desses princípios, o Manifesto também aborda a função educacional, destacando três princípios organizacionais importantes: unidade, autonomia e descentralização. A unidade da função educacional propõe desenvolver ao máximo a capacidade vital humana, garantindo que os diferentes graus de ensino correspondam às diferentes fases de crescimento do educando. Isso implica em uma série de mudanças na organização do sistema educacional, como a seleção dos alunos com base em aptidões naturais, a supressão das escolas baseadas em diferenciação econômica e a elevação da formação docente ao nível universitário.

Já a autonomia da função educacional defende que a educação deve ser protegida de intervenções políticas transitórias, abrangendo aspectos técnicos, administrativos e econômicos. Saviani (2014) também argumenta que a descentralização da função educacional, por sua vez, não implica em uniformidade, mas sim em multiplicidade, com a organização de um sistema coordenado em toda a República, obedecendo a um plano comum eficiente em intensidade e extensão. Esses princípios fundamentais delineiam um novo projeto de política educacional destinado a modificar profundamente a estrutura e organização do sistema educacional do país.

Ao longo do tempo, desde a formulação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova na década de 1930 até os dias atuais, o Brasil tem avançado na construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) nos moldes propostos pelos pioneiros, mas também enfrenta desafios significativos nesse processo. Segundo Abrúcio e Segatto (2014), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova apresentou uma ideia de política educacional nacional forte, com descentralização da execução, contrastando com a tendência centralizadora da época. Durante o Estado Novo, Vargas fortaleceu a burocracia federal, mas a reforma não alcançou os estados e municípios, que permaneceram subordinados ao Governo Federal.

Abrúcio e Segatto (2014) afirmam que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as responsabilidades dos entes federados na educação, mas a descentralização foi desorganizada e a universalização da educação não foi efetivada até meados da década de 1990. O Fundeb, criado em 2007, foi um marco importante para a municipalização e redistribuição de recursos. No Governo Lula, esforços foram feitos para aumentar a universalização e descentralização da política educacional, como o PNAIC. No entanto, ainda existem desafios, como a falta de coordenação efetiva entre os entes federados e a desigualdade de recursos entre estados e municípios.

Para superar esses desafios e implantar um SNE nos moldes do Manifesto dos Pioneiros, é necessário aumentar o processo deliberativo de negociação entre os entes federados, fortalecer a capacidade institucional dos estados e municípios e promover a colaboração entre eles. O associativismo territorial pode ser uma estratégia eficaz para fortalecer a atuação das Secretarias Municipais de Educação. É possível inferir que os avanços até agora representam um progresso significativo na construção de um sistema educacional mais justo e igualitário no Brasil, mas é preciso continuar trabalhando para garantir uma educação de qualidade para todos.

Por outro lado, a implementação dos princípios do Manifesto exige um esforço contínuo para equilibrar centralização e descentralização na gestão educacional. Duarte e Santos (2017) argumentam que a formação de professores e a valorização da carreira docente, enfatizadas no Manifesto, são pilares essenciais para o sucesso de qualquer política educacional. A criação de programas de formação continuada e a melhoria das condições de trabalho dos professores são medidas fundamentais para garantir a qualidade do ensino.

Além disso, a diversidade cultural e regional do Brasil exige uma abordagem flexível, que permita a adaptação do currículo às necessidades locais, sem perder de vista os objetivos nacionais de inclusão e equidade. A implementação de um currículo que respeite as especificidades regionais, ao mesmo tempo em que assegura uma base comum de conhecimento, é um dos grandes desafios do sistema educacional brasileiro.

Outro aspecto relevante é a importância da participação da comunidade na gestão escolar, um princípio que encontra suas raízes no Manifesto dos Pioneiros. Mendes (2000) observa que a gestão democrática das escolas, com a participação ativa de pais, alunos e professores, é crucial para criar um ambiente educacional inclusivo e responsivo às necessidades da comunidade. A descentralização administrativa, aliada à gestão participativa, pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação e para o fortalecimento da cidadania.

Por fim, é importante registrar a questão do financiamento da educação no Brasil, uma vez que o financiamento adequado é um pré-requisito para a implementação das diretrizes do Manifesto. Neste sentido, a criação de fundos específicos como o Fundeb, e a destinação de recursos garantidos pela Constituição são passos importantes, mas a efetiva distribuição e aplicação desses recursos ainda enfrenta muitos obstáculos. A gestão eficiente dos recursos financeiros é fundamental para garantir que todas as escolas, especialmente as localizadas em áreas mais carentes, possam oferecer uma educação de qualidade.

CAPÍTULO 2

A ESTRUTURA FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: INTERAÇÕES E IMPACTOS

Este capítulo aborda a complexa estrutura federativa da educação no Brasil, analisando as interações e os impactos que essa estrutura tem sobre a formulação e implementação de políticas educacionais. Os tópicos discutidos incluem o conceito político de federalismo, suas variações em diferentes contextos nacionais, e a maneira como o Brasil adotou e adaptou esse sistema ao longo de sua história. A relação entre os entes federativos – União, estados e municípios – é detalhada, com foco nas suas responsabilidades e na maneira como colaboram ou entram em conflito ao tentar implementar políticas educacionais. Além disso, o capítulo explora a evolução do federalismo educacional brasileiro, desde a Constituição de 1988 até os desafios enfrentados atualmente, como a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) regulamentado e a fragmentação das políticas educacionais.

Outro ponto central do capítulo é a análise de instrumentos como os consórcios públicos, criados para promover a cooperação entre os entes federados e enfrentar os desafios comuns, especialmente na gestão de recursos e implementação de políticas educacionais. A comparação com as políticas de saúde e assistência social, e seus sistemas consolidados (SUS e SUAS), é feita com o intuito de compreender os motivos pelos quais essas áreas avançaram de forma mais significativa em relação à educação.

Por fim, o capítulo busca responder à questão de como o federalismo brasileiro impacta a qualidade da educação, considerando as dificuldades de coordenação e colaboração entre os diferentes níveis de governo.

2.1 Federalismo: Conceito Político e Experiências

O federalismo, como conceito político, pode ser entendido de diferentes maneiras, variando conforme os contextos históricos e culturais em que é aplicado. Essencialmente, refere-se a um sistema de governo no qual o poder é dividido entre uma autoridade central e unidades políticas subnacionais, como estados ou províncias. Um dos principais objetivos do federalismo é buscar o equilíbrio entre a autonomia local e a coesão nacional, de modo que se evitem tanto a centralização total do poder, comum nos sistemas unitários, quanto a extrema descentralização, característica das confederações. Essa dinâmica de equilíbrio é o que faz do federalismo um sistema flexível, capaz de se adaptar às particularidades de cada nação.

A definição clássica de federalismo, segundo K.C. Wheare, é “o método de dividir poderes de maneira que o governo geral e o regional sejam coordenados e independentes dentro de suas respectivas esferas de ação” (Wheare, 1964, p. 10). Essa definição destaca a coexistência das esferas de governo em um sistema unificado, no qual cada uma delas tem autonomia dentro de suas atribuições específicas, mas opera sob a égide de um pacto federativo que estabelece a interdependência entre elas. Nesse sentido, o federalismo não se resume a uma simples divisão de poderes, mas envolve também uma coordenação que visa harmonizar as ações de todos os entes federativos, garantindo que as decisões tomadas no nível local e no nível central sejam compatíveis e complementares.

Historicamente, o federalismo moderno tem suas raízes mais evidentes na Constituição dos Estados Unidos de 1787, quando as 13 colônias, inicialmente organizadas como uma confederação frágil, decidiram adotar um sistema mais robusto e centralizado de governo federal. James Madison (1788, *apud* Chernow, 2004), um dos autores dos “*Federalist Papers*”⁹, argumentou que o federalismo representava o melhor modelo para assegurar tanto a união das colônias quanto a preservação de suas autonomias locais. De acordo com Madison, no sistema federal, a soberania é dividida. A união federalista seria, assim, uma tentativa de dividir a soberania para que os cidadãos se beneficiem do melhor das duas esferas de governo. Dessa forma, o federalismo surge como um mecanismo de conciliação entre os interesses locais e nacionais, proporcionando uma estrutura em que diferentes esferas de governo possam coexistir e colaborar.

Ao longo dos séculos, o federalismo foi se adaptando e assumindo diferentes formas em vários países. Na Alemanha, por exemplo, o federalismo foi utilizado como um meio de

⁹ Os Artigos Federalistas, escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, não discutem diretamente a criação de um sistema de educação solidário no sentido como o entendemos hoje. A questão da educação não foi um foco central nas discussões durante a Convenção de Filadélfia de 1787, nem nos artigos que seguiram, os *Federalist Papers*, que tinham como objetivo defender a ratificação da nova Constituição. Embora a educação fosse reconhecida como importante para o bom funcionamento de uma república democrática, ela não foi especificamente abordada como uma responsabilidade federal na Constituição de 1787 nem nos *Federalist Papers*, sintetizados a seguir: 1. *Federalist Paper* nº 10 (James Madison): Discute como a Constituição pode controlar as facções (grupos de interesses que podem prejudicar o bem comum) e proteger a liberdade individual. Embora não trate diretamente da educação, Madison sugere que uma população educada e informada seria fundamental para o bom funcionamento de uma república. A ideia de um sistema educacional foi vista de maneira indireta, relacionada à formação de cidadãos virtuosos e informados, capazes de tomar decisões políticas. 2. *Federalist Paper* nº 51 (James Madison): O autor fala sobre a separação de poderes e a importância de garantir que os diferentes ramos do governo sejam capazes de manter um sistema de freios e contrapesos. Ele sugere que uma população educada é crucial para o funcionamento da democracia, mas novamente não especifica a criação de um sistema educacional centralizado ou solidário. 3. *Federalist Paper* nº 84 (Alexander Hamilton): Discute a ausência de uma Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) na Constituição original. A educação não é mencionada diretamente, mas ele defende a ideia de que a Constituição já garantia as liberdades fundamentais, sugerindo que, em uma república democrática, as liberdades e direitos seriam preservados por cidadãos educados e virtuosos.

organizar a diversidade étnica e linguística do país, promovendo a integração de diferentes regiões com particularidades culturais e históricas. No Brasil, o federalismo foi adotado com a Constituição de 1891 como uma resposta à centralização do poder no período imperial, permitindo que os estados tivessem maior autonomia política e administrativa. No entanto, o federalismo brasileiro passou por várias transformações ao longo do tempo, com destaque para as Constituições de 1934, 1946 e 1988, que redefiniram as relações entre a União, os estados e os municípios.

As características do federalismo variam conforme o contexto. Ele pode ser simétrico, quando todas as unidades federativas têm os mesmos direitos e deveres perante o governo central, ou assimétrico, quando algumas unidades possuem maior autonomia do que outras. O Canadá, por exemplo, adota um federalismo assimétrico, com a província de Quebec desfrutando de privilégios relacionados à preservação de sua identidade cultural e linguística. Já os Estados Unidos exemplificam o federalismo simétrico, onde todos os estados possuem o mesmo grau de autonomia dentro da federação. Além disso, uma constituição escrita é uma característica essencial do federalismo, uma vez que é o documento que define e delimita as esferas de competência entre os diferentes níveis de governo. No Brasil, a Constituição de 1988 desempenha esse papel ao estabelecer as atribuições da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Elazar (1991), conforme citado por Abrúcio e Segatto (2014), contribui para essa discussão ao definir o federalismo como a combinação de “*self-rule plus shared rule*”, ou seja, a governança própria das unidades federativas combinada com a governança compartilhada no âmbito nacional. Essa perspectiva ressalta o aspecto colaborativo do federalismo, no qual as unidades subnacionais possuem autonomia, mas também participam ativamente das decisões de interesse comum. Nesse sentido, a federação é vista como um pacto entre os diversos entes federativos, cuja estabilidade depende da manutenção de um equilíbrio entre autonomia e interdependência. Essa combinação de autonomia e interdependência é o que diferencia o federalismo de outros sistemas de governo, como o unitário, em que o poder está concentrado no governo central.

Valeriano Costa (2010) também distingue entre a ideologia do federalismo e os arranjos institucionais que o implementam. Ele observa que, enquanto o federalismo norte-americano foi originalmente concebido como uma forma de organização política que centralizava parte do poder em um Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, o federalismo moderno é frequentemente utilizado como uma forma de descentralização do poder em estados

unitários, como no caso da Alemanha e do Brasil (Costa, 2010). Essa distinção entre a ideologia e a prática do federalismo é crucial para entender como o sistema opera em diferentes contextos.

Além das diferenças entre o federalismo norte-americano e o europeu, é importante considerar as motivações que levam os países a adotar o sistema federal. Segundo Burgess (2006), o federalismo geralmente é adotado em países com alto grau de heterogeneidade, seja ela de natureza política, social, cultural ou econômica. Na Índia, por exemplo, o federalismo é uma resposta à diversidade linguística e religiosa do país, que possui seis línguas oficiais e uma minoria significativa de muçulmanos, sikhs e cristãos. Já na Bélgica, embora o país seja pequeno e homogêneo do ponto de vista socioeconômico, a presença de dois grupos linguísticos distintos - os flamengos e os valões - exigiu a adoção de um pacto federal para garantir a representação e a participação de ambos os grupos no governo.

A Alemanha, por sua vez, adotou o federalismo como uma forma de mitigar as desigualdades regionais, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, o sul da Alemanha era uma região economicamente menos desenvolvida em comparação com o Norte, o que exigiu políticas de redistribuição de recursos entre os estados. Após a queda do Muro de Berlim, novas desigualdades surgiram entre o leste e o oeste do país, com a antiga Alemanha Oriental apresentando indicadores socioeconômicos inferiores aos da Alemanha Ocidental. O federalismo alemão, portanto, desempenhou um papel fundamental na superação dessas disparidades regionais, mostrando-se uma ferramenta eficaz para promover o desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões do país.

Nos Estados Unidos, o federalismo foi moldado pela necessidade de conciliar as diferentes identidades culturais e políticas das 13 colônias que formaram o país. Apesar de compartilharem o desejo de autonomia em relação à monarquia britânica, as colônias tinham características distintas, tanto em termos religiosos quanto linguísticos. A luta pela autonomia local foi um dos fatores que mais influenciaram a constituição do federalismo nos EUA. Com o passar do tempo, no entanto, as desigualdades regionais cresceram, especialmente no sul do país, levando à criação de instituições como a *Tennessee Valley Authority* (TVA), que visava reduzir as disparidades econômicas regionais.

A experiência de países como Índia, Bélgica, Alemanha e Estados Unidos mostra que o federalismo surge, muitas vezes, como uma resposta à heterogeneidade interna dessas nações. No entanto, para que o federalismo funcione adequadamente, é necessário que haja um projeto de unidade na diversidade, ou seja, um pacto nacional que reconheça e valorize as diferenças regionais, mas que também promova a coesão e a solidariedade entre as diferentes partes do país. Como aponta Samuel Beer (1991), citado por Abrúcio e Segatto (2014), antes de serem

unidades autônomas, os Estados Unidos eram uma nação, e o pacto federativo é uma combinação entre autonomia e interdependência que varia ao longo do tempo.

O federalismo é, portanto, um conceito dinâmico que varia de acordo com o contexto em que é aplicado. Sua essência reside na busca pelo equilíbrio entre a autonomia local e a coesão nacional, o que faz dele um sistema de governo flexível e adaptável. As experiências de diferentes países mostram que o federalismo pode assumir formas diversas, mas sempre com o objetivo de promover a governança compartilhada e a coexistência harmoniosa entre as esferas de governo. Como sistema político, o federalismo não elimina os conflitos, mas oferece mecanismos para resolvê-los, garantindo a estabilidade e a continuidade das nações federativas.

Em se tratando, especificamente, da experiência brasileira, pode-se afirmar que o federalismo no Brasil é uma construção que acompanha a própria história republicana do país, refletindo as tensões entre centralização e descentralização que marcaram a formação do Estado brasileiro. O modelo de organização federativa, consagrado na Constituição de 1988, emerge como uma resposta à complexidade regional, territorial e socioeconômica do país, mas também como um meio de institucionalizar as responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. No campo educacional, o federalismo desempenha um papel crucial ao estabelecer as bases para a formulação e implementação de políticas educacionais, promovendo, ao menos em teoria, uma articulação entre a União, estados e municípios.

O Brasil adota o modelo federativo desde a Constituição de 1891, que trouxe a descentralização formal do poder e distribuiu competências entre a União e os Estados. Inspirada na experiência dos Estados Unidos, a Constituição de 1891 procurou dar aos Estados brasileiros autonomia suficiente para que pudessem legislar e administrar sobre questões locais. Contudo, esse federalismo inicial rapidamente encontrou obstáculos, especialmente relacionados às profundas desigualdades regionais. A centralização de recursos na União, associada à incapacidade de muitos Estados em desenvolver suas economias, fez com que a autonomia dos entes federados fosse, na prática, limitada (Abrúcio, 2013).

A Constituição de 1934 trouxe mudanças importantes, centralizando competências e aumentando o poder da União. Esse movimento foi intensificado com a Constituição de 1937, promulgada durante o regime do Estado Novo de Getúlio Vargas, quando o federalismo foi drasticamente enfraquecido. Nesse período, o governo central exerceu controle quase absoluto sobre os Estados, consolidando a centralização do poder e subordinando as administrações estaduais às diretrizes federais. No entanto, com a redemocratização em 1946, houve uma tentativa de restabelecer o equilíbrio federativo, devolvendo aos Estados parte de sua autonomia perdida (Dourado, 2013).

O regime militar (1964-1985) novamente promoveu a centralização do poder, limitando a autonomia estadual e municipal em várias áreas, inclusive na educação. Durante esse período, as políticas educacionais foram fortemente controladas pela União, o que resultou em um sistema homogêneo, mas com grandes disparidades regionais em termos de acesso e qualidade. A educação básica, por exemplo, tornou-se uma responsabilidade quase exclusiva dos Estados, sem que houvesse uma clara divisão de atribuições com os Municípios, o que gerou ineficiências no atendimento à população (Brasil, 1988).

A promulgação da Constituição de 1988 marcou um ponto de virada no federalismo brasileiro, instituindo um regime de descentralização e fortalecendo a autonomia de Estados e Municípios. No que diz respeito à educação, a Constituição estabeleceu um modelo de responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios, prevendo um regime de colaboração entre os entes federados. A União passou a ser responsável por coordenar a política nacional de educação, enquanto os Estados e Municípios assumiram a responsabilidade pela implementação das políticas educacionais, respeitando as particularidades regionais e locais (Brasil, 1988).

Entretanto, a descentralização prevista pela Constituição de 1988 esbarrou em uma série de desafios práticos. Um dos principais problemas enfrentados pelo federalismo educacional no Brasil é a grande disparidade entre os entes federados, tanto em termos de capacidade administrativa quanto de recursos financeiros. Os Municípios, especialmente os de pequeno porte e situados em regiões mais pobres, muitas vezes carecem da infraestrutura necessária para oferecer uma educação de qualidade. Da mesma forma, os Estados enfrentam dificuldades para financiar adequadamente o ensino médio, uma vez que as receitas estaduais são insuficientes para cobrir os custos crescentes da educação (Abrúcio, 2013).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado em resposta a essas disparidades. Aprovado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, ele trouxe um modelo de redistribuição de recursos destinado ao ensino fundamental em cada estado. Funcionava como um fundo contábil sem órgão administrador, mas com um sistema de contas que permitia repasses vinculados ao financiamento exclusivo dessa etapa educacional, retirados de 15% de impostos específicos, compondo uma cesta de receitas.

Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020) observam que a proposta de um fundo redistributivo surgiu em 1994, elaborada pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação Básica, que formulou o Pacto pela Valorização do Magistério,

assinado no âmbito do Ministério da Educação, durante a gestão de Murilo Hingel no governo Itamar Franco.

Esse fórum identificou a necessidade de redistribuir recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para que estados e municípios conseguissem honrar o piso salarial dos professores. Assim, o Ministério da Educação apresentou em 1995 a proposta do Fundef, que culminou na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O fundo destinava parte da receita de impostos vinculados à MDE para o financiamento do ensino fundamental público, abrangendo crianças dos 7 aos 14 anos, conforme determinado pela Constituição.

A criação do Fundef trouxe melhorias, como a valorização salarial dos professores e a criação de planos de carreira em municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, o Fundef impulsionou a capacitação de professores leigos, com apoio do programa Fundescola, financiado pelo Banco Mundial. Esse fundo também ampliou as matrículas no ensino fundamental e ajudou a reduzir desigualdades nos recursos per capita, promovendo a municipalização e a universalização desse nível educacional. No entanto, o foco restrito ao ensino fundamental deixou outras etapas da educação básica em segundo plano, com carências de infraestrutura e pessoal qualificado. Além disso, o financiamento federal era limitado, resultando em complementações estaduais insuficientes.

Embora o Fundef tenha impulsionado a universalização do ensino fundamental, a divisão por estados manteve desigualdades regionais. Ademais, o valor aluno estipulado nacionalmente sempre ficou abaixo do previsto em lei, prejudicando estados e municípios. A grande limitação do Fundef foi a falta de novos recursos, redistribuindo apenas os valores já existentes. Conforme esclarecem Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020, p. 84):

Durante todos os anos de vigência do Fundef, o valor decretado com o custo-aluno nacional sempre esteve em desacordo com o previsto pela legislação, causando enormes prejuízos para Estados e Municípios. A deficiência maior do Fundef foi justamente não ter agregado recursos novos para o setor educacional, constituindo-se numa ferramenta de alocação diferente dos recursos existentes.

Com o encerramento do Fundef em 2006, a Emenda Constitucional nº 53/2006 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente entre 2007 e 2020. O Fundeb representou avanços no financiamento educacional, contemplando todos os níveis da educação básica, desde a creche até o ensino médio, e com uma maior participação da União. Com relação aos recursos, Marisa Abreu (2022, p. 30-31) esclarece que:

Os recursos do Fundeb são redistribuídos entre o governo estadual e seus Municípios no âmbito de cada Estado com base nas matrículas na educação básica pública presencial, no âmbito de atuação prioritária, e em instituições conveniadas em creches e pré-escolas, educação especial e educação no campo com formação por alternância, com base em fatores de ponderação que diferenciam o valor anual por aluno.

Ainda com relação aos recursos, Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020) observam que o Fundeb atua como um fundo redistributivo em que os recursos não migram entre estados, mas são distribuídos internamente a partir das contribuições dos próprios entes federados, mantendo uma simetria desfavorável para regiões menos arrecadoras. A regulamentação do Fundeb exclui de sua base de cálculo impostos como IRRF, IPTU, ISS e ITBI, o que exige que municípios complementem com 5% de recursos destinados à MDE, além dos 25% vinculados constitucionalmente. A alocação dos recursos é realizada com base no número de alunos matriculados na educação básica, conforme os dados do Censo Escolar informados pela rede de ensino no ano anterior.

Embora o Fundeb tenha contribuído significativamente para reduzir as desigualdades dentro dos Estados, Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020) reportam que ainda persistem disparidades consideráveis entre as redes estaduais e municipais, em grande parte devido a recursos que não fazem parte da cesta de impostos compartilhados pelo Fundo. Municípios com arrecadação própria robusta - muitas vezes favorecidos por investimentos específicos, como usinas, polos petroquímicos e outras atividades econômicas de grande porte - acabam se destacando em termos de capacidade financeira. Esse cenário cria uma situação em que, apesar do papel redistributivo do Fundeb, as disparidades entre redes de ensino municipais e estaduais permanecem expressivas, refletindo as desigualdades nas fontes adicionais de recursos disponíveis em algumas localidades.

Não obstante, a relevância do Fundo é inegável. Sua importância é sublinhada por Abreu (2022, p. 42), ao afirmar que “[...] são evidentes os aspectos positivos do novo Fundeb, na realidade uma minirreforma tributária, iniciada com o antigo Fundef, de caráter redistributivo e socialmente justo no âmbito dos recursos vinculados à educação”.

Nesse sentido, Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020) lembram que se consolidou no Brasil, se não um consenso, ao menos uma ampla maioria favorável à necessidade de instituir o Fundeb como um mecanismo permanente de financiamento da educação pública. Essa posição reflete o entendimento de que, com os devidos aprimoramentos, o Fundo pode desempenhar um papel ainda mais relevante na promoção de maior equidade e qualidade na educação básica pública. Desta forma, foram apresentadas ao Congresso Nacional três

Propostas de Emenda à Constituição (PEC) visando assegurar a permanência do Fundeb: a PEC nº 15/2015, na Câmara dos Deputados, e as PECs nº 33 e 65/2019, no Senado Federal.

Em 2020, a Emenda Constitucional 108 transformou o Fundeb em um mecanismo permanente, consolidando-o como uma das principais fontes de financiamento da educação no Brasil, ao contrário de sua previsão inicial de término em 2020. A proposta de emenda (PEC 15/2015) foi apresentada pela então deputada Raquel Muniz (MG) e teve como relatora na Câmara a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). No Senado, a relatoria ficou a cargo do senador Flávio Arns (Rede-PR), sendo a matéria aprovada conforme o texto original da Câmara, com apenas uma emenda supressiva. Em se tratando dos recursos,

[...] a emenda aumenta dos atuais 10% para 23% a participação da União no Fundo. Essa participação será elevada de forma gradual: em 2021 começará com 12%; passando para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026. Os valores alocados pelo governo federal continuarão a ser distribuídos para os entes federativos que não alcançarem o valor anual mínimo aplicado por aluno na educação. Da mesma forma, o fundo continuará recebendo o equivalente a 20% dos impostos municipais e estaduais e das transferências constitucionais de parte dos tributos federais (Brasil, 2020, n.p.).

Os recursos do Fundeb devem ser empregados exclusivamente na área de atuação prioritária de cada ente federativo, conforme estabelecido pela Constituição. Isso significa que os municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, enquanto os estados se encarregam do ensino fundamental e médio. Dessa forma, o financiamento do Fundeb é restrito a esses níveis de ensino, ficando vedada sua aplicação em outras áreas, como as universidades, pois o ensino superior é atribuição prioritária do governo federal. Essa restrição visa assegurar que os recursos sejam direcionados para reduzir desigualdades e fortalecer a educação básica, alinhando os investimentos às responsabilidades educacionais de cada ente.

2.2 Federalismo na Educação Brasileira: Centrípeto, Centrífugo e de Cooperação

Carlos Jamil Cury (2010) oferece uma importante reflexão sobre o papel do federalismo na educação brasileira, ao destacar que o sistema federalista no Brasil oscila entre tendências centrípetas, centrífugas e de cooperação.

De acordo com o autor, o federalismo centrípeto, caracterizado pela centralização do poder na União, é observado em momentos de crise ou de autoritarismo, quando o governo central tende a concentrar competências e a reduzir a autonomia dos Estados e Municípios. Ou seja, “[...] o federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na

relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode-se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988” (Cury, 2010, p. 153)

O federalismo centrípeto caracteriza-se por um arranjo político-administrativo no qual o poder central adquire uma posição de predominância sobre os demais entes federativos, promovendo a concentração de competências, atribuições e recursos. Essa configuração opera de forma a minimizar a autonomia das unidades subnacionais, relegando a elas um papel secundário na formulação e implementação de políticas públicas. Em contrapartida, a União ou o governo central assume a responsabilidade pela deliberação das principais decisões que afetam o conjunto do Estado.

Essa centralização, típica do federalismo centrípeto, aproxima-se de um modelo de Estado Unitário, no qual as diretrizes emanadas da esfera central são quase invariavelmente impostas aos demais entes, limitando suas capacidades de autogoverno e de adaptação de políticas conforme as necessidades locais. A redistribuição de competências, muitas vezes desbalanceada, reflete um desequilíbrio nas relações de poder entre o centro e as periferias político-administrativas, resultando numa verticalização do processo decisório.

Em contextos onde o federalismo centrípeto prevalece, observa-se uma homogeneização das políticas públicas, sobretudo em áreas sensíveis como a educação e a saúde, visto que as diretrizes nacionais são estabelecidas de forma quase unilateral. O poder central não apenas define os parâmetros dessas políticas, mas também exerce controle sobre sua execução, fiscalizando e regulando o cumprimento das metas estabelecidas. Isso se traduz, muitas vezes, em uma perda significativa de flexibilidade por parte dos entes subnacionais, que acabam atuando como meros implementadores das decisões tomadas pelo centro.

Adrião e Garcia (2008) ressaltam que as políticas educacionais brasileiras têm demonstrado um caráter fortemente centralizador, refletido em um conjunto de medidas que visam à responsabilização e avaliação dos gestores educacionais, tanto em nível municipal quanto estadual. Essas políticas impõem obrigações severas sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que são compelidos a responder às demandas educativas definidas pelo governo central. O controle de qualidade e o alcance das metas mínimas, estabelecidos em consonância com os parâmetros legislativos, tornam-se os principais mecanismos de monitoramento e controle por parte da União. Essa centralidade caracteriza um federalismo centrípeto, no qual os entes subnacionais desempenham papéis subalternos na formulação das políticas públicas, sendo primordialmente responsáveis por executar decisões já tomadas.

Nesse sentido, a avaliação e responsabilização dos gestores locais não configuram apenas um processo de supervisão ou orientação, mas sim uma imposição de diretrizes centralizadas. A capacidade de decisão dos gestores municipais e estaduais é limitada, uma vez que as metas e as estratégias de implementação são estabelecidas pelo poder central, restringindo sua autonomia para adaptar as políticas de acordo com as especificidades locais. Assim, a relação intergovernamental nas políticas educacionais torna-se assimétrica, com o governo central detendo maior controle e as esferas subnacionais sendo obrigadas a se adequar às exigências impostas.

Corroborando essa análise, Cabral Neto, Castro e Barbalho (2014) enfatizam que o cenário educacional brasileiro, especialmente nas últimas décadas, tem sido marcado por um aumento no poder centralizador da União. As políticas educacionais formuladas durante esse período contribuíram para o fortalecimento de um federalismo centrípeto, no qual a autonomia e a capacidade de tomada de decisão dos Estados e Municípios foram significativamente reduzidas. A centralização de poder nas mãos da União enfraqueceu o princípio de descentralização que, teoricamente, deveria garantir maior equidade e participação dos entes subnacionais no processo de formulação de políticas.

Os autores destacam ainda que essa centralização está vinculada à falta de clareza na definição das competências de cada ente federado. As competências e atribuições dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, frequentemente, se sobrepõem ou se entrelaçam, criando um cenário no qual a União assume um papel predominante, muitas vezes extrapolando suas funções e limitando a capacidade de ação das unidades federadas. Tal indefinição favorece o fortalecimento do poder central, que passa a dispor de mais competências para determinar e exigir o cumprimento das políticas por parte dos entes subnacionais.

A tendência ao centralismo, portanto, torna-se evidente na medida em que as políticas educacionais são implementadas de forma vertical, com pouca margem para a negociação ou adaptação local. A concentração de poder nas mãos da União, ao invés de promover a cooperação intergovernamental e a adequação das políticas às realidades regionais, reforça um federalismo hierarquizado e verticalizado, no qual a participação dos entes subnacionais é limitada à execução de planos elaborados centralmente.

Essa dinâmica configura um cenário de submissão dos Estados e Municípios às exigências da União, diminuindo sua autonomia e a possibilidade de adaptar políticas às realidades educacionais locais. Como resultado, há um distanciamento entre a formulação e a execução de políticas públicas, com a União concentrando o poder de decisão e os entes

subnacionais sendo forçados a operacionalizar as diretrizes, muitas vezes sem levar em consideração as particularidades e demandas regionais.

Já o federalismo Centrífugo pode ser compreendido como um modelo de organização federativa em que o poder é descentralizado, promovendo o fortalecimento dos entes subnacionais e garantindo maior autonomia aos Estados-membros. Esse modelo se opõe à lógica centralizadora do federalismo centrípeto, pois nele há um esforço deliberado para que o poder político e econômico seja distribuído de forma mais equitativa entre os diversos entes da federação. A partir dessa configuração, as decisões passam a ser tomadas de maneira mais horizontal, com um compartilhamento de responsabilidades e competências entre o poder central e os entes subnacionais, assegurando a limitação do poder da União e reforçando a independência dos Estados.

Em contextos de federalismo centrífugo, a relação entre a União e os Estados não se estrutura a partir de uma hierarquia rígida, mas sim de um diálogo colaborativo, no qual os Estados-membros possuem a liberdade de desenvolver políticas próprias, de acordo com suas especificidades regionais. Esse tipo de federalismo promove uma descentralização mais efetiva, na qual as decisões são compartilhadas e a autonomia dos entes federativos é garantida. O resultado é uma maior adequação das políticas públicas às realidades locais, permitindo que Estados e Municípios adaptem as diretrizes gerais à sua realidade econômica, social e cultural.

De acordo com Cury (2010), o federalismo centrífugo implica o fortalecimento do poder dos Estados-membros em relação à União, na medida em que prevalece uma larga autonomia das unidades federadas. Historicamente, um exemplo desse modelo no Brasil pode ser encontrado na Velha República, entre 1898 e 1930, período em que as oligarquias estaduais, especialmente as de São Paulo e Minas Gerais, detinham grande poder e influência política. Esse arranjo descentralizado permitiu que as oligarquias estaduais controlassem as políticas econômicas e sociais, mantendo o poder central em uma posição subordinada.

Contudo, conforme argumenta Cury, esse federalismo centrífugo começou a ser revertido após 1930, com a ascensão de um federalismo centrípeto e intervencionista, no qual o Estado Federal passou a concentrar progressivamente mais poderes. Esse processo se intensificou em 1937, quando o golpe de estado instaurou a Constituição Ditatorial do Estado Novo, consolidando uma centralização fática do poder na União. Ainda assim, durante a curta vigência da Constituição de 1934, houve avanços significativos na área da educação, como a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de percentuais dos impostos para a educação e a criação de um plano nacional de educação, além da institucionalização dos conselhos de educação.

Esses avanços mostram que, mesmo em um contexto de transição entre modelos federativos centrífugos e centrípetos, o federalismo educacional desempenhou um papel importante na criação de uma cultura política em que a União assumia a responsabilidade pelas diretrizes gerais da educação, enquanto os Estados e, subsidiariamente, os Municípios, tinham o dever de implementar o direito à educação. Essa estrutura permitia que os Estados também investissem no ensino secundário e superior, em colaboração com a União.

Entre 1946 e 1964, com o declínio do regime ditatorial do Estado Novo, houve uma breve retomada de um federalismo tendencialmente centrífugo, no qual os Estados voltaram a ter maior autonomia. A Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/1961) são exemplos desse período, pois reafirmaram princípios importantes como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino, a vinculação orçamentária e a criação de um plano nacional de educação. Embora a centralização de poder tenha sido enfraquecida, o federalismo educacional ainda se mantinha dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos, refletindo a dificuldade de se estabelecer um equilíbrio claro entre o poder central e os entes subnacionais.

Essa descentralização foi novamente interrompida após o golpe militar de 1964, quando o regime militar implementou uma nova Constituição em 1967, que ampliou a educação obrigatória para oito anos, mas removeu a vinculação dos impostos para a educação. Esse período de centralização também foi marcado por um controle político mais rígido por parte da União, com medidas como o “Pacote de Abril” de 1977, que distorceu a relação entre eleitores e eleitos, favorecendo camadas conservadoras no Congresso e exacerbando o centralismo político, fiscal e financeiro. Esse controle central gerou uma repressão das liberdades civis e um aumento da censura, o que, por sua vez, provocou uma resistência crescente entre a população, que passou a exigir maior democracia, igualdade e participação.

Dessa forma, o federalismo centrífugo, embora tenha experimentado períodos de maior vigor no Brasil, especialmente na Velha República e no interregno de 1946 a 1964, foi frequentemente ofuscado por momentos de centralização extrema. As tensões entre centralização e descentralização refletem os desafios de se equilibrar o poder entre a União e os Estados, sobretudo no que diz respeito à definição das competências em áreas fundamentais como a educação. Assim, a trajetória do federalismo brasileiro ilustra uma oscilação constante entre o fortalecimento dos entes subnacionais e a reafirmação do poder central, com repercussões significativas nas políticas públicas e na organização político-administrativa do país.

Por outro lado, Cury (2010) aponta que a Constituição de 1988 trouxe uma nova configuração ao federalismo brasileiro, rejeitando tanto o modelo centrífugo, caracterizado pela descentralização extrema, quanto o centrípeto, marcado pela centralização do poder na União. Trata-se do federalismo de cooperação que:

[...] busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição (Cury, 2010, p. 153).

Conforme Cury (2010) e Farias e Sousa (2022), a Carta Magna de 1988 adotou um modelo de federalismo cooperativo, estruturado sob o conceito de regime articulado de colaboração recíproca. Esse regime busca equilibrar a distribuição de competências e responsabilidades entre os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - promovendo uma descentralização harmoniosa e colaborativa.

No federalismo cooperativo instituído pela Constituição de 1988, as funções são distribuídas em três categorias: privativas, comuns e concorrentes. As funções privativas referem-se àquelas de competência exclusiva de um ente federativo, garantindo a autonomia de cada nível de governo em determinadas áreas. As funções comuns envolvem a colaboração de todos os entes federativos em tarefas que exigem a atuação conjunta, promovendo a coordenação entre os diferentes níveis de governo. Já as funções concorrentes implicam a coexistência de competências compartilhadas entre a União, estados e municípios, em que cada ente pode legislar e atuar dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

Essa configuração foi pensada para fomentar um equilíbrio mais dinâmico e cooperativo entre os diversos níveis de governo, garantindo que as políticas públicas fossem formuladas e implementadas de maneira conjunta, respeitando as especificidades regionais e locais. O federalismo cooperativo, portanto, tem como objetivo criar um sistema mais participativo e descentralizado, no qual os entes subnacionais possuem maior autonomia para adaptar e executar políticas públicas, ao mesmo tempo em que participam do processo de formulação em diálogo com o poder central. Dessa forma, a Constituição de 1988 busca mitigar as tensões entre centralização e descentralização, promovendo uma estrutura federativa mais equilibrada e funcional.

Cury (2010) ressalta que a Constituição de 1988, no que tange à educação, define de maneira clara, por meio do artigo 211, que a União, os Estados e os Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Esse dispositivo é uma tentativa de

consolidar uma relação intergovernamental que promova a cooperação entre os entes federativos, evitando a concentração de poder exclusivamente na União ou a completa autonomia dos Estados e Municípios. Tal regime de colaboração busca equilibrar as responsabilidades e competências entre os diferentes níveis de governo, permitindo uma organização mais eficiente e integrada dos sistemas de ensino.

No entanto, a competência da União é delimitada ao estabelecimento de normas gerais, conforme disposto no § 1º do artigo 24 da Constituição, o que significa que essas normas não devem ter caráter exaustivo. Em outras palavras, cabe à União estabelecer diretrizes amplas para o sistema educacional, enquanto Estados e Municípios têm o direito e a obrigação de complementar ou suplementar essas normas de acordo com suas necessidades e realidades locais, conforme o § 2º do artigo 24 e o inciso II do artigo 30. Essa distribuição de competências é crucial para garantir que o sistema de ensino se adeque às diversidades regionais e à realidade socioeconômica de cada unidade federativa.

Para evitar a fragmentação e dispersão de esforços no campo educacional, a Constituição dá continuidade a uma tradição que remonta ao Ato Adicional de 1834, ao promover a pluralização dos sistemas de ensino. O artigo 211 destaca que esses sistemas devem estar articulados por meio de uma estrutura colaborativa, coordenada pela União, mas com forte participação dos Estados e Municípios. A ideia é que, por meio de uma engenharia política, seja possível estruturar um sistema educacional que respeite as particularidades locais, ao mesmo tempo em que se assegura a uniformidade de diretrizes nacionais mínimas.

No entanto, Cury observa que, embora o conceito de educação nacional seja presente ao longo da história legislativa do país, a expressão *sistema nacional de educação* em regime de colaboração, conforme articulada por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), é uma formulação mais recente, introduzida pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009¹⁰. Esse regime de colaboração visa assegurar a articulação entre os sistemas de ensino por meio de normas e finalidades gerais, distribuindo competências entre a União, estados e municípios, conforme as funções privativas, concorrentes e comuns, delineadas no ordenamento constitucional.

O Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no artigo 214 da Constituição, emerge dessa concepção articulada de um sistema educacional colaborativo. O PNE deve ser um instrumento que concilie metas e meios de maneira racional, buscando a efetividade na implementação de políticas públicas educacionais. Ele se torna, portanto, um pilar central para

¹⁰ O tema será discutido oportunamente, no Capítulo 3 deste trabalho.

a organização e coordenação das políticas educacionais no Brasil, uma vez que tem o papel de alinhar os esforços dos diferentes entes federativos na busca por uma educação de qualidade e inclusiva, respeitando as diversidades regionais e assegurando metas coerentes com as necessidades do país.

Contudo, Cury (2010) adverte que, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) tentar traduzir o regime de colaboração em ações concretas, atribuindo aos entes federativos funções e responsabilidades importantes no campo educacional, a efetividade dessas políticas ainda enfrenta desafios significativos. A ausência de um consórcio articulado e compromissado entre os diferentes níveis de governo, bem como a falta de um regime fiscal e financeiro que atenda verdadeiramente às demandas do pacto federativo, limita o alcance das políticas educacionais. Isso se agrava em um país com extrema desigualdade socioeconômica e com uma distribuição de renda profundamente assimétrica, onde as disparidades regionais são marcantes.

Além disso, Cury (2010) ressalta que a desigualdade no Brasil não se limita ao aspecto econômico, sendo também agravada por questões de discriminação étnica e social. Essas desigualdades, presentes tanto nas regiões quanto entre diferentes grupos populacionais, afetam diretamente o acesso à educação de qualidade. Nesse contexto, a implementação efetiva do regime de colaboração enfrenta desafios adicionais, uma vez que a assimetria entre os entes federativos torna complexa a construção de um sistema educacional verdadeiramente equitativo.

Portanto, o pacto federativo educacional brasileiro, como desenhado pela Constituição de 1988, exige a construção de uma nova cultura de colaboração intergovernamental. Isso implica um esforço para superar as tradições de centralização excessiva e, ao mesmo tempo, evitar a fragmentação resultante de uma descentralização desarticulada. A construção dessa nova cultura demanda uma transformação nas práticas políticas e administrativas, com o intuito de fortalecer o diálogo e a cooperação entre os entes federativos, respeitando suas autonomias, mas garantindo uma coordenação eficaz para alcançar os objetivos estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação e pelas diretrizes gerais da educação nacional.

2.3 Colaboração e Cooperação no Contexto do Federalismo Brasileiro: Desafios e Perspectivas na Gestão da Educação Pública

Como vimos, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Pacto Federativo, com a previsão de sua implementação por meio da cooperação entre os entes federados e do regime

de colaboração. Entretanto, o Pacto Federativo carece de uma definição clara quanto à sua operacionalização, e o Brasil ainda não conta com um Sistema Nacional de Educação (SNE) regulamentado. Isso gera desafios significativos para a gestão da educação pública e no cumprimento das responsabilidades interfederativas.

O federalismo brasileiro apresenta uma série de complexidades, particularmente em relação à educação. Como observa Miranda (2019, p. 12), “a falta de um SNE devidamente estruturado compromete a capacidade de coordenação entre os entes federados, o que resulta em uma gestão fragmentada e ineficaz das políticas educacionais”. Sem um sistema coeso, é difícil a criação de políticas públicas contínuas e equitativas, especialmente no que se refere à distribuição de recursos e responsabilidades.

Um dos principais mecanismos utilizados para operacionalizar o regime de cooperação são os convênios, parcerias público-privadas e contratos administrativos. Esses instrumentos têm como objetivo descentralizar a gestão e promover a colaboração entre União, estados e municípios. Contudo, Miranda (2019, p. 34) aponta que “grande parte desses instrumentos são temporários e não garantem a criação de políticas públicas estruturantes”. A ausência de uma regulamentação mais robusta sobre o regime de colaboração impede que haja uniformidade nas práticas adotadas em diferentes regiões do país.

No contexto constitucional, é importante distinguir os conceitos de “cooperação” e “colaboração”, que frequentemente são tratados como sinônimos. De acordo com Lima (2020, p. 28), a cooperação está relacionada ao aspecto executivo das relações entre os entes federados, enquanto o regime de colaboração refere-se ao conjunto normativo que organiza a atuação conjunta entre os sistemas de ensino. Essa distinção é fundamental para a formulação de políticas de financiamento adequadas e para a definição de responsabilidades na implementação das políticas educacionais.

Em uma tentativa de suprir a lacuna deixada pela ausência de um SNE, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou, em 2012, a Resolução CNE nº 01, que estabelece os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), concebidos como uma estratégia para institucionalizar o regime de colaboração, buscando promover uma maior articulação entre os entes federados”.

Os Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) têm sido amplamente difundidos no Brasil como uma resposta organizada e colaborativa entre entes federados, buscando otimizar as relações intergovernamentais no espaço territorial. Esse movimento surge como resultado de uma mobilização nacional, que propõe o ADE como uma estratégia eficaz para regulamentar e estruturar as relações sistêmicas entre municípios, estados e o governo federal.

Visando assegurar a análise e o desenvolvimento desse modelo, em 2010, foi instituída, por meio da Portaria nº 7/2010, uma comissão na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), com a tarefa de avaliar a viabilidade e implementação dos ADEs no contexto brasileiro.

A política dos ADEs, conforme promovida pelo CNE, se configura como um arranjo horizontal, no sentido de promover cooperação intermunicipal e estadual. No entanto, o modelo também impõe dinâmicas verticais, ao definir papéis, competências e regulamentações que estruturam as interações entre os diferentes níveis federativos. Esse aspecto é evidenciado na Resolução CNE nº 01/2012, especialmente nos artigos 2º e 4º, que delimitam as diretrizes de cooperação e as atribuições dos participantes, assegurando uma governança colaborativa e eficaz para o desenvolvimento educacional em âmbito regional e nacional.

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

Art. 4º O ADE promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical (Brasil, Resolução CNE, nº 01/2012, n.p.).

Por outro lado, de acordo com o Parecer CNE nº 9, de 30 de agosto de 2011, que analisa a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), esse modelo se configura como uma estrutura de trabalho em rede, que visa promover a cooperação entre municípios próximos geograficamente e com características socioeconômicas similares. Nesse arranjo, os municípios articulam-se para enfrentar de forma colaborativa os desafios educacionais que compartilham, contando com o apoio do Ministério da Educação (MEC) e outros parceiros estratégicos. Dessa forma, o ADE apresenta-se como uma das estratégias concretas para a operacionalização do regime de colaboração no território nacional, permitindo a construção de soluções integradas e o compartilhamento de recursos e práticas que favorecem o desenvolvimento educacional das localidades envolvidas.

Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados (Brasil, Parecer CNE nº 9/2011, n.p.).

Conforme o Parecer CNE n. 9/2011, a instituição de arranjos educacionais nos territórios brasileiros possibilita aos municípios participantes uma articulação integrada das competências políticas, técnicas e financeiras, criando uma base cooperativa para a execução de políticas públicas. Esse modelo visa fortalecer a implementação de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, promovendo uma gestão compartilhada entre diferentes entes federativos. Os arranjos educacionais, ao serem aplicados em contextos territoriais específicos, tornam-se estratégicos para minimizar as discontinuidades das políticas públicas na área da educação, oferecendo alternativas para superar a escassez de equipes técnicas especializadas em alguns municípios. Além disso, esses arranjos facilitam a criação de planos e projetos de financiamento educacional, potencializando o desenvolvimento educacional ao acelerar a implantação de políticas e práticas pedagógicas coordenadas entre os municípios.

Entretanto, a implementação dessas políticas fragmentadas e a ausência de um SNE estruturado têm impedido que essa resolução gere resultados duradouros e significativos.

Outro fator crítico a ser considerado é o envolvimento de parcerias público-privadas nos ADE, o que levanta questões sobre a capacidade do Estado de manter o controle sobre o planejamento e a gestão educacional. Em várias regiões, empresas privadas e organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel significativo na formulação de políticas educacionais, criando tensões entre o público e o privado. Esse fenômeno é especialmente visível em estados como Bahia, onde os consórcios intermunicipais têm buscado parcerias com o setor privado para implementar políticas educacionais.

Apesar dos desafios, os ADEs representam uma inovação importante no contexto da educação pública brasileira. Santos (2018, p. 52) observa que “[...] os ADEs foram concebidos para enfrentar as desigualdades regionais e promover uma maior articulação entre os entes federados”. No entanto, a falta de uma regulamentação mais robusta e a dependência de parcerias temporárias limitam o potencial de transformação dos ADE, exigindo novas soluções para garantir a continuidade e a eficácia dessas iniciativas. Enquanto os ADE oferecem uma estrutura promissora para a cooperação interfederativa, sua eficácia depende de uma maior articulação entre os entes federativos, de uma regulamentação mais clara e de um planejamento de longo prazo que minimize a fragmentação das políticas educacionais.

De acordo com Barros (2019), exemplos de políticas colaborativas mais bem-sucedidas podem ser encontrados em estados como o Ceará. A partir de 2007, o estado criou a Coordenadoria de Articulação com os Municípios, o que promoveu uma cooperação mais eficaz entre os entes federados, resultando em políticas educacionais como o Programa de

Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Segundo Barros (2019, p. 67), “a articulação entre estado e municípios no Ceará tem sido exemplar, especialmente no que se refere à implementação de políticas de alfabetização”. No entanto, mesmo iniciativas como essa ainda são insuficientes para garantir uma política educacional equitativa em todo o território nacional.

A desigualdade inter e intrarregional permanece, em grande parte, devido à ausência de um SNE que possa articular as ações e responsabilidades entre União, estados e municípios. Como afirma Miranda (2019, p. 87), “a ausência de uma política de financiamento contínua e a falta de coordenação central impedem que os entes federados disponham de condições equânimes para implementar políticas educacionais de qualidade”. Esse cenário resulta em uma oferta desigual de recursos e oportunidades entre os municípios brasileiros.

A criação de um SNE surge, então, como uma medida essencial para superar as fragmentações do federalismo educacional brasileiro. Esse sistema teria como principal função articular os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, promovendo uma gestão sistêmica da educação. Na visão de Lima (2000, p. 109), “um SNE devidamente estruturado permitiria uma maior coordenação e colaboração entre os entes federados, assegurando a eficácia das políticas públicas e promovendo maior equidade no acesso à educação”.

Por fim, resta evidente que o federalismo brasileiro enfrenta desafios profundos na gestão da educação pública, principalmente devido à ausência de um SNE regulamentado e à fragmentação das políticas educacionais. A regulamentação clara do regime de colaboração, junto à criação de um SNE, é fundamental para a construção de uma política educacional equitativa, contínua e de qualidade para todos os brasileiros.

2.3.1 O Consórcio Público como Estratégia de Gestão Indireta na Cooperação e Colaboração Interfederativas

De acordo com as normativas do Conselho Nacional de Educação (CNE), os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) podem ser institucionalizados por meio de dois modelos específicos de organização. O primeiro modelo ocorre entre entes federados e caracteriza-se como uma iniciativa pública, frequentemente viabilizada por consórcios intermunicipais que promovem uma gestão conjunta e descentralizada dos recursos e responsabilidades educacionais. O segundo modelo, fundamentado em parcerias público-privadas, estabelece um tipo distinto de colaboração, que se diferencia daquele previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, o qual preconiza um regime de colaboração exclusivamente entre entes federados. Este segundo modelo, portanto, introduz uma forma de

cooperação que integra atores privados na gestão educacional, tal como descrito na Resolução CNE nº 01/2012, artigo 7º.

Art. 7º O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei nº 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais (Brasil, Resolução CNE nº 01/2012, n.p.).

Após a aprovação das normativas do CNE referentes à política de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, a Câmara dos Deputados testemunhou, entre os anos de 2011 e 2020, a tramitação de diversos projetos de lei voltados para garantir a assistência técnica e financeira da União aos entes federativos que se organizassem em regime de colaboração por meio de ADEs. Esses projetos de lei buscavam institucionalizar o apoio federal para fortalecer e expandir os arranjos colaborativos na área educacional. Entre as proposições apresentadas, destacam-se o Projeto de Lei nº 2.417 de 2011, de autoria do Deputado Alex Canziani (PTB-PR); o Projeto de Lei nº 7.420 de 2006, proposto pela Deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO); e o Projeto de Lei nº 5.182 de 2019, da Deputada Luisa Canziani (PTD-PR).

Observe-se que esses projetos foram apensados, por tratarem de temas convergentes, indicando um esforço legislativo contínuo para permitir a transferência direta de recursos federais para os ADEs, incluindo aqueles estruturados sob parcerias público-privadas. É importante observar, também, que embora a legislação já contemple a possibilidade de transferência de recursos para Consórcios Públicos, a iniciativa daqueles parlamentares visava ampliar esse apoio para abarcar também os ADEs com participação do setor privado.

Neste sentido, a Lei 11.107/2005 representa um marco relevante na institucionalização dos consórcios públicos no Brasil. Com o objetivo de promover a cooperação entre os entes federados, essa legislação estabelece diretrizes para a criação de consórcios públicos como instrumentos de gestão indireta, permitindo que municípios e estados colaborem entre si para enfrentar desafios comuns na prestação de serviços públicos, incluindo a educação.

Antes da aprovação dessa lei, consórcios intermunicipais já existiam de modo informal em diversas regiões do Brasil, especialmente em áreas rurais e de menor densidade populacional. No entanto, a ausência de um marco legal claro dificultava a institucionalização dessas práticas, levando a problemas de governança e gestão. A Lei 11.107/2005 surge, então, como resposta à necessidade de formalizar essas iniciativas e fornecer uma base jurídica sólida para a cooperação interfederativa.

Os consórcios públicos intermunicipais, conforme estabelecido pela lei, são formados por meio de um contrato celebrado entre os entes federados, que definem responsabilidades, objetivos e fontes de financiamento. Eles podem atuar em diversas áreas, como saúde, saneamento, infraestrutura e, mais recentemente, na educação. No caso da educação, a criação dos consórcios permite que municípios com menos recursos financeiros ou capacidade técnica compartilhem serviços e soluções, como a contratação de professores, a formação continuada e a gestão de escolas.

Um **exemplo prático** dessa institucionalização pode ser observado no Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (CONSISAL), que abrange uma região marcada por baixos indicadores educacionais e socioeconômicos. Instituído em 2012, o CONSISAL atua diretamente na área da educação, promovendo a gestão compartilhada entre os municípios do território e buscando parcerias com o setor privado para melhorar a infraestrutura escolar e a formação dos professores.

A criação dos consórcios também trouxe avanços significativos para a governança educacional. Como destaca Miranda (2021, p. 87), “os consórcios públicos promovem uma gestão compartilhada que melhora a articulação entre os entes federativos, permitindo uma maior eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas públicas”. Isso é particularmente relevante em regiões onde os municípios, individualmente, não têm capacidade de implementar políticas educacionais eficazes.

Entretanto, a falta de uma coordenação nacional clara e a inexistência de um Sistema Nacional de Educação plenamente regulamentado têm dificultado a integração dos consórcios com as políticas federais e estaduais. Muitas vezes, os consórcios operam de forma isolada, sem articulação adequada com outros níveis de governo, o que limita sua capacidade de promover mudanças significativas no sistema educacional como um todo.

Além disso, os consórcios enfrentam dificuldades financeiras, especialmente devido à falta de um financiamento contínuo e adequado. Embora a Lei 11.107/2005 preveja mecanismos de financiamento por meio de transferências intergovernamentais e parcerias, a dependência de recursos esporádicos e temporários limita a eficácia dos consórcios em promover uma educação de qualidade de forma sustentável (Miranda, 2021, p. 92).

A cooperação federativa, conceito central no federalismo brasileiro, está diretamente ligada à gestão consorciada, especialmente no campo da educação. De acordo com o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, União, estados e municípios devem cooperar entre si para garantir o desenvolvimento e o bem-estar social, incluindo a oferta de uma educação de qualidade.

No contexto dos consórcios públicos, a cooperação federativa se manifesta de duas maneiras: na cooperação horizontal, entre municípios, e na cooperação vertical, envolvendo a articulação entre União, estados e municípios. A cooperação horizontal é fundamental em regiões onde os municípios têm pouca capacidade administrativa e financeira, permitindo que compartilhem recursos e conhecimentos para enfrentar desafios comuns. Já a cooperação vertical é crucial para garantir que as políticas educacionais formuladas no nível federal sejam implementadas de forma eficiente nos níveis estadual e municipal.

Entre os principais instrumentos de cooperação utilizados pelos consórcios públicos estão os convênios, que permitem que municípios celebrem acordos formais entre si para implementar políticas educacionais. Outros instrumentos incluem contratos de gestão, parcerias público-privadas e termos de cooperação técnica, que facilitam a alocação de recursos e a execução de ações conjuntas. Esses instrumentos são fundamentais para garantir que os consórcios possam operar de forma eficiente, aproveitando as vantagens comparativas de cada município e otimizando a gestão dos recursos públicos.

Entretanto, a falta de coordenação clara entre os diferentes níveis de governo e a ausência de um marco regulatório robusto para o regime de colaboração dificultam a implementação de políticas educacionais de forma articulada. Como observa Miranda (2019, p. 93), “a fragmentação das políticas educacionais e a falta de articulação entre União, estados e municípios resultam em sobreposições de ações e ineficiências na gestão educacional”.

Além disso, a gestão consorciada muitas vezes enfrenta resistências políticas e institucionais, especialmente em municípios que temem perder autonomia ao aderir a um consórcio. Esses municípios receiam que a cooperação interfederativa resulte em centralização excessiva da gestão educacional, comprometendo sua capacidade de tomar decisões adaptadas às suas realidades locais.

Apesar das resistências, a gestão consorciada tem mostrado resultados promissores em várias regiões do Brasil, especialmente em áreas com altos níveis de desigualdade socioeconômica. A cooperação federativa, quando bem implementada, pode ser uma ferramenta poderosa para reduzir as desigualdades regionais e garantir que todos os brasileiros tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de onde vivam.

Por outro lado, o futuro da colaboração e cooperação interfederativas na educação brasileira está intimamente ligado à criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) devidamente regulamentado. A ausência de um SNE tem dificultado a articulação entre União, estados e municípios, resultando em políticas educacionais fragmentadas e ineficazes. A criação

de um SNE permitiria uma maior coordenação entre os entes federativos, garantindo que as políticas educacionais sejam implementadas de forma harmoniosa e eficaz.

Além disso, a regulamentação adequada do regime de colaboração é essencial para superar as lacunas existentes na gestão da educação. Lima (2000, p. 109) afirma que “[...] um SNE bem estruturado permitiria maior coordenação e colaboração entre os entes federados, assegurando a eficácia das políticas públicas e promovendo maior equidade no acesso à educação”. Para isso, é necessário que o governo federal, em parceria com estados e municípios, estabeleça mecanismos claros de financiamento, distribuição de responsabilidades e monitoramento das políticas educacionais.

2.4 A Complexidade das Políticas Educacionais no Brasil: Colaborações e Disputas Interfederativas

A elaboração de políticas educacionais no Brasil envolve um processo intrincado, marcado por disputas e colaborações entre diversos atores. Esses participantes buscam moldar o cenário educacional de acordo com suas perspectivas, influenciados por interesses locais, regionais e nacionais. Nesse contexto, prefeituras, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e secretários municipais emergem como protagonistas nesse jogo de forças, em que as interações se alternam entre confrontos e esforços colaborativos (Silva; Neto; Vicente, 2015).

A dinâmica federativa, no cenário contemporâneo da educação brasileira, reflete um sistema complexo de relações e responsabilidades distribuídas entre os diferentes níveis de governo. Para compreender como as políticas educacionais são moldadas e implementadas, é necessário desvendar a intrincada rede de interdependências e colaborações que sustenta a administração educacional. No Brasil, a descentralização dessas responsabilidades entre municípios, estados e governo federal é consagrada pela Constituição de 1988, que estabelece as bases de autonomia dos entes federativos na gestão de suas políticas educacionais (Azevedo, 2001). No entanto, essa autonomia traz consigo desafios significativos de coordenação e coerência, que afetam diretamente a formulação e a execução das políticas.

No nível municipal, prefeituras e secretários de educação desempenham papéis essenciais na tradução das diretrizes nacionais em ações concretas que atendam às demandas locais. Eles operam na linha de frente da implementação de políticas educacionais, muitas vezes enfrentando pressões financeiras e políticas que influenciam suas decisões. Segundo Cruz e Marcassa (2020), “a atuação dos secretários municipais e dos prefeitos reflete uma tentativa de

adaptar políticas amplas às realidades específicas de cada localidade, o que nem sempre é simples”. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) é uma entidade representativa de destaque nesse processo, promovendo o diálogo entre os dirigentes municipais e articulando suas demandas e desafios.

A UNDIME, criada em 1986, desempenha um papel central na configuração das políticas educacionais no Brasil. Como representante das esferas municipais, essa entidade busca amplificar as vozes locais e garantir que as especificidades de cada município sejam levadas em consideração na formulação de políticas nacionais. Cruz e Marcassa (2020) afirmam que a UNDIME “é um espaço de interlocução que reúne as demandas locais, permitindo que essas necessidades sejam ouvidas em debates nacionais e regionais”. Nesse sentido, a UNDIME promove uma maior contextualização das políticas educacionais, favorecendo abordagens que consideram as diferenças socioeconômicas, culturais e geográficas do país.

Ao lado da UNDIME, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) representa os Secretários Estaduais de Educação e exerce um papel fundamental na elaboração de políticas educacionais que afetam estados e municípios. O CONSED, por meio de fóruns e debates, contribui para a criação de diretrizes que transcendem as fronteiras estaduais, promovendo uma visão integrada da educação nacional. Segundo Silva, Neto e Vicente (2015), o CONSED “atua como mediador entre os interesses estaduais e busca articular uma abordagem mais coesa e coordenada da educação, ao mesmo tempo em que respeita a autonomia dos estados”. A capacidade do CONSED de promover uma colaboração entre estados é essencial para o desenvolvimento de políticas que abordam os desafios educacionais em uma escala mais ampla, especialmente em regiões com menor capacidade técnica e administrativa.

As interações entre essas entidades e atores educacionais — prefeitos, secretários, UNDIME e CONSED — moldam a construção das políticas educacionais no Brasil. Cada uma dessas esferas desempenha papéis complementares, e suas interações, por vezes conflituosas, são fundamentais para a formulação de políticas educacionais inclusivas e eficazes. De acordo com Nascimento, Grossi Junior e Pereira (2017), a complexa relação entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas entidades representativas cria uma tensão produtiva que pode resultar tanto em avanços significativos quanto em obstáculos institucionais.

No âmbito legislativo, o Congresso Nacional também desempenha um papel crucial na definição das políticas educacionais, especialmente por meio de suas comissões específicas. A elaboração e aprovação de leis, aliadas à fiscalização das ações do Executivo, são mecanismos importantes para garantir que o sistema educacional brasileiro siga diretrizes constitucionais e atenda às necessidades da sociedade. Aguiar e Tuttman (2020) ressaltam que “o Congresso

exerce uma influência significativa não apenas na aprovação de leis, mas também na definição de orçamentos e na fiscalização das ações governamentais, impactando diretamente as políticas educacionais”.

As disputas entre os diversos atores na elaboração de políticas educacionais podem surgir de uma série de fatores, que variam desde divergências ideológicas até limitações orçamentárias e as necessidades específicas de cada localidade. Prefeitos, enquanto líderes municipais, podem enfrentar resistência de dirigentes e secretários municipais, principalmente quando suas visões não estão alinhadas. A UNDIME, enquanto representante dos Dirigentes Municipais de Educação, frequentemente atua como mediadora nesses conflitos, promovendo o diálogo entre os diferentes interesses locais. Cruz e Marcassa (2020) argumentam que “a UNDIME desempenha um papel essencial ao promover a coesão entre os interesses dos municípios, buscando soluções que equilibrem as demandas locais e as diretrizes nacionais”.

Da mesma forma, o CONSED, representando os secretários estaduais, pode entrar em conflito com prefeitos e secretários municipais, especialmente quando as políticas estaduais entram em choque com as prioridades locais. Secretários municipais, por sua vez, frequentemente se encontram no centro dessas disputas, atuando como intermediários entre as demandas locais e as diretrizes mais amplas estabelecidas em níveis estadual e federal. De acordo com Gatti e Barretto (2011), os secretários municipais muitas vezes se veem em uma posição difícil, tendo que negociar entre diferentes expectativas e prioridades, ao mesmo tempo em que buscam implementar políticas eficazes.

Apesar das frequentes disputas, existem importantes instâncias de colaboração entre esses atores. A busca por melhorias na educação muitas vezes exige a superação de diferenças ideológicas e a construção de consensos. Nesse sentido, a UNDIME e o CONSED desempenham papéis cruciais ao promover debates e compartilhar boas práticas, buscando uma visão unificada para a educação. Essas entidades frequentemente se envolvem em iniciativas colaborativas que visam alinhar as políticas educacionais com as realidades locais e regionais, promovendo o intercâmbio de experiências bem-sucedidas (Gatti; Barretto, 2011). Esse diálogo colaborativo tem potencial para transformar disputas em oportunidades de inovação e aprendizado mútuo, resultando em políticas mais inclusivas e eficazes.

No cenário político, as disputas educacionais muitas vezes refletem diferentes visões ideológicas e estratégias partidárias. Prefeitos, por exemplo, podem buscar políticas educacionais que se alinhem com suas agendas políticas locais ou estaduais, enquanto entidades como a UNDIME e o CONSED podem ser influenciadas por orientações políticas mais amplas, em nível estadual ou federal. Essas tensões refletem as diversas camadas de interesses políticos

que influenciam o processo de tomada de decisão educacional, e essas camadas podem ser dinâmicas, mudando com as transições de governo (Cruz; Marcassa, 2020).

Além dos interesses políticos, as preocupações sociais também desempenham um papel central nas disputas educacionais. Prefeitos e secretários municipais, bem como entidades representativas, buscam garantir que as políticas educacionais atendam às necessidades das comunidades locais, com foco na equidade, inclusão e qualidade. Como aponta Azevedo (2001), “o desafio de oferecer uma educação de qualidade em um país com desigualdades regionais tão pronunciadas exige que as políticas educacionais sejam sensíveis às realidades locais, levando em consideração as especificidades culturais e socioeconômicas de cada comunidade”. A inclusão e a igualdade de oportunidades são preocupações fundamentais que orientam muitas das disputas e colaborações no âmbito educacional.

Por fim, os aspectos econômicos desempenham um papel crucial nas decisões políticas e educacionais. Prefeitos e secretários municipais enfrentam o desafio de equilibrar orçamentos frequentemente limitados, enquanto tentam oferecer uma educação de qualidade. As disputas podem surgir em torno da alocação de recursos, investimentos em infraestrutura escolar e a busca por parcerias público-privadas como forma de aliviar restrições financeiras (Azevedo, 2001). Nesse contexto, a busca por fontes alternativas de financiamento torna-se uma constante, especialmente em municípios menores, que têm mais dificuldades em acessar recursos federais ou estaduais.

Entidades como a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FONCEDE) desempenham papéis fundamentais na estruturação e fortalecimento do sistema educacional brasileiro. Cada uma dessas organizações atua em diferentes níveis de governança, mas com um objetivo comum: aprimorar a qualidade da educação no Brasil. A UNCME, por exemplo, congrega os Conselhos Municipais de Educação e promove a articulação entre os interesses locais e as diretrizes nacionais. De acordo com Coelho *et al.* (2023), “a UNCME desempenha um papel fundamental ao garantir que as vozes dos municípios sejam ouvidas, promovendo a troca de experiências e a formulação de estratégias conjuntas”. O FONCEDE, por sua vez, tem um papel semelhante no âmbito estadual, assegurando que os Conselhos Estaduais de Educação implementem de maneira eficaz as diretrizes nacionais e adaptem-nas às realidades regionais.

A colaboração entre UNCME e FONCEDE é vital para promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e assegurar que as políticas educacionais sejam eficazes, levando em consideração as diversidades regionais e locais. Como destacam Coelho e outros (2023), a participação democrática nas decisões educacionais, promovida por essas entidades, é essencial

para a construção de um sistema educacional mais coeso e alinhado com as necessidades da população brasileira.

2.5 A Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro e a Legislação no Contexto do Federalismo

O sistema educacional brasileiro, dentro de sua configuração histórica e normativa, apresenta uma estrutura complexa e multifacetada. Esta estrutura está profundamente enraizada no federalismo cooperativo brasileiro, o que significa que a gestão da educação está distribuída entre os entes federativos - União, estados e municípios - cada um com responsabilidades e competências específicas. O entendimento dos diferentes sistemas de ensino, bem como dos marcos legais que regulam a educação no Brasil, é fundamental para a análise das políticas educacionais e de seu impacto na qualidade e equidade da oferta educacional.

A concepção dos sistemas educacionais brasileiros remonta à ideia de um sistema federativo, em que diferentes níveis de governo têm a obrigação de prover e regulamentar a educação em suas respectivas esferas de competência. Como ressalta Dourado (2010), “[...] o federalismo brasileiro delega responsabilidades educacionais que, quando não adequadamente coordenadas, podem gerar sobreposição de funções e ineficiências no atendimento das demandas educacionais”.

O sistema de ensino federal desempenha um papel primordial na regulamentação, coordenação e fiscalização de políticas educacionais, sobretudo no âmbito da educação superior. O Ministério da Educação (MEC) é o órgão responsável por estabelecer diretrizes nacionais para a educação básica e superior, bem como por supervisionar as universidades federais, institutos federais e outras instituições de pesquisa e inovação. Segundo Dourado (2011), “o sistema federal de ensino também se encarrega de programas que facilitam o acesso ao ensino superior, como o FIES e o PROUNI, e de políticas que fomentam a pesquisa acadêmica e científica”.

Um dos grandes desafios enfrentados pelo sistema federal é garantir que as diretrizes estabelecidas nacionalmente sejam implementadas de forma equitativa e eficaz nos estados e municípios. Para Vieira (2006), a desconexão entre as políticas nacionais e a sua aplicação regional ou local frequentemente resulta em disparidades na qualidade da educação oferecida, especialmente em áreas rurais ou de menor desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o papel do Conselho Nacional de Educação (CNE) é crucial. O CNE atua na avaliação e monitoramento

das políticas educacionais, bem como na formulação de pareceres e resoluções que buscam harmonizar as diversas iniciativas educacionais no país.

As Secretarias Estaduais de Educação (SEE) são responsáveis pela administração da educação em nível estadual, tendo como incumbência a formulação de políticas educacionais que respeitem as particularidades culturais e socioeconômicas de suas regiões. Conforme Vieira (2006), os governos estaduais desempenham um papel essencial na adaptação das políticas federais às realidades locais, garantindo que os currículos e diretrizes educacionais reflitam as necessidades específicas de cada estado.

Um dos principais desafios do sistema estadual de ensino é assegurar que as políticas implementadas consigam atender às diferentes demandas educacionais dentro do próprio estado. Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul, que possuem uma infraestrutura educacional mais robusta, apresentam um cenário bastante diferente de estados da região Norte, por exemplo, que ainda enfrentam problemas severos de infraestrutura e acesso à educação básica de qualidade (Saviani, 2010). O sistema estadual, além de ser responsável pelo ensino médio, frequentemente assume a oferta do ensino fundamental em localidades onde os municípios possuem menor capacidade administrativa ou financeira para gerir suas próprias redes de ensino.

O sistema educacional municipal é, talvez, o mais próximo das realidades cotidianas dos cidadãos¹¹. As Secretarias Municipais de Educação (SME) são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental. De acordo com Gomes (2003), “a gestão municipal da educação envolve uma série de desafios, principalmente relacionados à infraestrutura, à formação de professores e à adaptação dos currículos às realidades locais”.

A gestão municipal está diretamente envolvida na garantia de que crianças tenham acesso à educação desde a primeira infância. No entanto, essa proximidade com a comunidade local também significa que os gestores educacionais enfrentam desafios específicos que, muitas vezes, refletem as desigualdades regionais do país. Em regiões mais pobres, a oferta de infraestrutura básica, como salas de aula adequadas, alimentação escolar e transporte escolar, ainda são questões urgentes que limitam a eficácia da educação pública. Outro desafio é a formação e a valorização dos professores, que são fundamentais para a garantia de uma educação de qualidade, mas que muitas vezes enfrentam condições precárias de trabalho em municípios menos desenvolvidos (Hypolito, 2010).

¹¹ A Constituição de 1988, em uma única pegada, deu autonomia a mais de 5.500 municípios. No entanto, os municípios não estão preparados para essa autonomia. Em face disso, Abrucio (2010; 2013) defende a necessidade da instituição de uma política de governo, de educação, que aumente a competência desses municípios, para que o sistema educacional funcione de forma efetiva nesses contextos.

A interação entre os sistemas federal, estadual e municipal é, muitas vezes, marcada por conflitos de competência e dificuldades de coordenação. Embora o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) tenha sido criado para garantir que os recursos financeiros sejam distribuídos de forma mais equitativa entre os diferentes níveis de governo, ele não resolve completamente as disparidades regionais. Como aponta Dourado (2010), “a desigualdade na capacidade de arrecadação entre os estados e municípios ainda resulta em uma oferta de educação que varia significativamente em qualidade e acesso”.

Essa diversidade nos sistemas educacionais reflete a complexidade do federalismo brasileiro, no qual diferentes níveis de governo possuem papéis complementares, que nem sempre são bem definidos e articulados. O federalismo educacional no Brasil exige um alto grau de cooperação entre os entes federativos, algo que nem sempre é fácil de alcançar. Segundo Saviani (2010), a falta de uma coordenação clara entre os sistemas de ensino é um dos principais fatores que contribuem para a manutenção das desigualdades educacionais no Brasil”. Ele argumenta que, sem um Sistema Nacional de Educação (SNE) devidamente regulamentado, as políticas educacionais tendem a ser fragmentadas, resultando em ineficiências.

Dois dos principais pilares da legislação educacional brasileira são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). A LDB, sancionada em 1996, estabelece as diretrizes gerais para a organização do sistema educacional no Brasil, desde a educação infantil até o ensino superior. A lei enfatiza a autonomia dos entes federativos na administração de seus sistemas de ensino, mas também impõe diretrizes nacionais que visam garantir um mínimo de equidade e qualidade em todo o território nacional. Como observa Cury (1997), “a LDB busca equilibrar a necessidade de uma educação unificada com o reconhecimento da diversidade regional e local do país”.

Um dos aspectos mais importantes da LDB é a ênfase na igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, além da valorização dos profissionais da educação. No entanto, a implementação dessas diretrizes enfrenta barreiras consideráveis, especialmente em regiões com menos recursos. De acordo com Djalma Pacheco de Carvalho (1998), a LDB estabelece uma base sólida para a promoção da educação, mas a falta de recursos financeiros e a desigualdade regional frequentemente dificultam a aplicação uniforme de suas diretrizes.

O Plano Nacional de Educação (PNE) complementa a LDB ao estabelecer metas de longo prazo para o desenvolvimento da educação no Brasil. O PNE atual, sancionado em 2014, inclui uma série de metas que vão desde a universalização do acesso à educação infantil até o aumento do investimento público em educação. Importa lembrar que o PNE é um instrumento essencial para planejar o futuro da educação brasileira, mas sua eficácia depende de uma

implementação comprometida e de um financiamento adequado. Além disso, o PNE também prevê mecanismos de monitoramento e avaliação, o que é fundamental para garantir que as metas sejam cumpridas.

O principal desafio do sistema educacional brasileiro, conforme destacado por Dourado (2008), é equilibrar a autonomia dos entes federativos com a necessidade de coordenação e equidade. As disparidades regionais e a fragmentação das políticas educacionais continuam a ser os maiores obstáculos para a promoção de uma educação de qualidade para todos. A colaboração entre os diferentes níveis de governo é fundamental, mas muitas vezes insuficiente para superar as barreiras estruturais que impedem o pleno desenvolvimento do sistema educacional.

A criação de um Sistema Nacional de Educação devidamente regulamentado poderia ser uma solução para os problemas de coordenação entre os entes federativos. O SNE poderia garantir maior coerência nas políticas educacionais, assegurando que todos os níveis de governo trabalhem juntos em prol de uma educação mais equitativa.

Como se vê, o sistema educacional brasileiro é marcado pela diversidade e pela complexidade de seu arranjo federativo. A coexistência de sistemas de ensino federal, estadual e municipal oferece a oportunidade de adaptar as políticas educacionais às realidades locais, mas também apresenta desafios consideráveis em termos de coordenação e equidade. A legislação educacional, embora estabeleça as bases para um sistema mais justo e inclusivo, ainda precisa ser aprimorada para garantir que todos os brasileiros tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de sua região de origem.

2.6 Digressões sobre Políticas Públicas: Considerações Comparativas entre Educação, Saúde e Assistência Social

A análise comparativa entre as políticas de educação, saúde e assistência social no Brasil, particularmente com seus sistemas consolidados como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), permite compreender as razões pelas quais a saúde e a assistência social têm avançado mais significativamente que a educação. Esses avanços refletem a complexidade inerente à gestão de cada setor e os processos históricos que possibilitaram a consolidação desses sistemas.

Conforme destaca Frutuoso (2010), a concepção do SUS remonta à Constituição de 1988, que estabeleceu a saúde como um direito de todos e um dever do Estado. O SUS se baseia em princípios fundamentais, como a universalidade, a integralidade e a equidade, o que permitiu

a construção de uma rede articulada entre os entes federados (União, Estados e Municípios), coordenada por mecanismos intergovernamentais como as comissões tripartite e bipartite. Essas comissões facilitam a cooperação entre os diferentes níveis de governo, assegurando a distribuição de responsabilidades e recursos.

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, no seu Título VIII - da Ordem Social, Capítulo II - da Seguridade Social, Seção II - da Saúde, criou o Sistema Único de Saúde que, em conjunto com as Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, constitui as bases jurídicas, constitucionais e infraconstitucionais do SUS. A Lei nº 8.080/1990 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado. Trata ainda da organização, da direção e da gestão do SUS; da definição das competências e das atribuições das três esferas de governo; do funcionamento e da participação complementar dos serviços privados de Assistência à Saúde; da política de recursos humanos; e dos recursos financeiros, da gestão financeira, do planejamento e do orçamento, sendo promulgada em setembro de 1990 (Frutuoso, 2010, p. 93).

Além disso, o SUS conta com uma ampla base de mobilização social e a participação ativa de profissionais da saúde coletiva, ONGs, associações profissionais e outros atores, que têm contribuído para a consolidação de um sistema integrado, apesar das limitações de financiamento e desafios operacionais (Costa, 1998).

Um fator crucial que explica o sucesso do SUS é a sua capacidade de articular políticas de financiamento claras, que permitem a distribuição de recursos de forma contínua e previsível. Como aponta Valeriano Costa (1998), essa estruturação se deve em parte à mobilização da sociedade civil e à pressão constante por parte dos profissionais de saúde, que desde a década de 1970 lutam por um sistema mais justo e inclusivo. Por outro lado, Frutuoso (2010) destaca que a descentralização da saúde e o estabelecimento de um modelo de gestão compartilhada entre as esferas de governo facilitaram a implementação de políticas de longo prazo, promovendo avanços significativos na área de saúde pública.

O SUS é, portanto, constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo poder público. A iniciativa privada participa do SUS em caráter complementar, de acordo com o artigo 198 da CF-1988, desde que obedeça a seus princípios organizativos e doutrinários, tais como: universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; integralidade de assistência, como prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo; conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na prestação de serviços de Assistência à Saúde da população; participação da comunidade; e regionalização e hierarquização (Frutuoso, 2010, p. 94).

Também Frutuoso (2010) observa que a “engenharia institucional” do SUS foi edificada dentro da estrutura federalista do Brasil, mediante a solução de um federalismo compartilhado. Assim,

O modelo institucional do SUS, tido como uma experiência de federalismo cooperativo e hegemonicamente intraestatal, foi concebido e se desenvolve neste cenário, com os entes federados mantendo uma relação de cooperação entre si, mediada quase sempre pelos colegiados de gestão - Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Colegiados de Gestão Regional (CGR) -, sob os olhares do controle social, fazendo com que o sucesso se dê pela atitude cooperativa das três esferas de governo, assentada na descentralização das ações e dos serviços de saúde para estados e municípios como preconiza a CF-1988. A instituição da Comissão Intergestores Tripartite retirou do governo federal a possibilidade de estabelecer exclusiva e unilateralmente as normas do SUS, no que afeta os entes subnacionais, possibilitando a estados e municípios atuar e coparticipar na formulação e controle das políticas de saúde. É bom lembrar que essa relação ainda é afetada pela centralização dos recursos no âmbito federal (Frutuoso, 2010, p. 95).

A política de assistência social, coordenada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), também é um exemplo de sucesso na implementação de um sistema integrado e descentralizado. Ora, a Assistência Social, ao contrário da Previdência Social, caracteriza-se pela ausência de um regime contributivo, ou seja, sua finalidade é assegurar o atendimento a todos os cidadãos em situação de vulnerabilidade que dela necessitem. Seu escopo de atuação envolve uma articulação integrada entre setores públicos, privados e da sociedade civil, voltada à promoção de proteção social abrangente. Esse sistema visa resguardar e promover a dignidade de segmentos como as famílias, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Entre suas principais ações, destacam-se o amparo e apoio a crianças e adolescentes em situação de carência, o incentivo à inserção no mercado de trabalho, a reabilitação e a integração social de pessoas com deficiência, além da concessão de benefícios financeiros a idosos e indivíduos com deficiência.

Instituído em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabeleceu um modelo de gestão descentralizado e participativo, com a função de estruturar e coordenar as políticas de Assistência Social no âmbito da proteção social brasileira. A criação do SUAS foi oficializada por meio de Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, em 15 de julho de 2005, embora o sistema tenha sua origem nas diretrizes formuladas durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Essa base conferiu ao SUAS o papel de consolidar uma política pública de assistência social que integra e coordena, de maneira estruturada, as iniciativas de apoio social em todo o território nacional.

Inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), com atendimento e organização dos serviços em bases regionais (abrangências municipal, estadual ou regional), o SUAS tem como objetivo garantir o direito à assistência social e proteção das famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social. O SUAS foi criado em 15 de julho de 2005, por meio de resolução do Conselho Nacional da Assistência Social. A coordenação nacional do sistema é do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), mas a gestão dos serviços é feita, de forma descentralizada, por municípios, Estados e Distrito Federal. A fiscalização é de responsabilidade dos conselhos de assistência social, integrados por representantes dos governos e sociedade civil. Faltava ao sistema, entretanto, reconhecimento legal. Com a sanção da Presidência da República, o SUAS, que já tem a adesão de 99,5% dos municípios brasileiros, passa a vigorar como lei (Brasil, Senado Federal, 2011, n.p.).

O SUAS baseia-se em princípios semelhantes ao SUS, como a universalização do atendimento e a gestão compartilhada entre os entes federados. O sistema foi possível graças à criação de um arcabouço normativo e financeiro que garante a continuidade dos programas de assistência, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esses programas contam com fontes de financiamento previsíveis e articulação entre os governos federal, estadual e municipal, o que tem garantido sua expansão e eficácia.

Além disso, a administração das ações e a alocação dos recursos do Sistema Único de Assistência Social ocorrem mediante processos de negociação e pactuação nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e Tripartite (CIT). Nessas instâncias, gestores das diferentes esferas governamentais (municipal, estadual e federal) discutem e acordam as diretrizes, critérios de financiamento e metas dos serviços socioassistenciais.

Esses processos de pactuação, fundamentais para assegurar a integração e a efetividade das políticas públicas de assistência social, são submetidos à supervisão e aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Esses conselhos atuam como órgãos de controle social, garantindo a transparência e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas de assistência social. Dessa forma, o modelo de gestão do SUAS promove a descentralização e fortalece o papel dos conselhos na fiscalização e avaliação das ações, assegurando que os recursos sejam aplicados de maneira equitativa e conforme as necessidades locais.

Em contrapartida, a educação no Brasil enfrenta um cenário mais fragmentado e com avanços mais tímidos em termos de organização sistêmica. A ausência de um Sistema Nacional de Educação, que garanta uma gestão integrada entre União, estados e municípios, perpetua as desigualdades regionais e a ineficácia na distribuição de recursos. A educação básica, embora

seja de responsabilidade partilhada, sofre com a falta de uma coordenação central robusta e a ausência de mecanismos intergovernamentais consolidados, como os existentes no SUS. A implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2007 trouxe alguns avanços no financiamento da educação básica, mas não foi suficiente para promover uma integração efetiva entre os entes federados.

Enquanto o SUS conta com modelos de gestão relativamente estabilizados e um forte apoio das esferas federal, estadual e municipal, a educação enfrenta desafios no que tange à articulação entre os níveis de governo. O modelo de financiamento educacional, embora tenha evoluído com o novo FUNDEB, ainda carece de uma regulamentação mais sólida para assegurar que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa e eficaz. A inexistência de um sistema centralizado de coordenação para a educação cria uma lacuna na implementação de políticas de forma equânime em todo o território nacional.

A complexidade relativamente menor da gestão das políticas de saúde e assistência social, quando comparada à educação, pode ser um dos fatores que explica os avanços mais rápidos dessas áreas. A saúde e a assistência social contam com um escopo de atuação mais delimitado e com políticas mais objetivas, que se traduzem em programas e ações de impacto imediato na vida da população. A educação, por sua vez, envolve uma multiplicidade de atores, desde professores, gestores e alunos até comunidades inteiras, e requer uma infraestrutura mais complexa e um acompanhamento contínuo para garantir a qualidade do ensino.

Outro fator que diferencia o SUS e o SUAS da educação é o grau de participação da sociedade civil e de organizações não governamentais. Tanto o SUS quanto o SUAS foram construídos com a participação ativa de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que desempenham um papel fundamental na formulação e implementação das políticas. A educação, embora conte com a participação de entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), ainda enfrenta dificuldades para integrar de forma efetiva essas vozes nos processos de decisão, o que limita a criação de um sistema educacional verdadeiramente colaborativo.

Em termos legislativos, tanto a saúde quanto a assistência social contam com marcos normativos sólidos que asseguram a continuidade e a expansão das políticas. A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) estabeleceram as bases para a criação do SUS, enquanto a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) de 1993 foi fundamental para a consolidação do SUAS. Esses marcos regulatórios proporcionaram um ambiente favorável à criação de políticas de longo prazo, diferentemente da educação, onde a legislação educacional,

embora importante, ainda carece de um sistema nacional que centralize e coordene de forma eficaz as ações em todo o país.

A trajetória de consolidação do SUS e do SUAS demonstra que é possível, mesmo em um país com grandes desigualdades regionais, criar sistemas de gestão descentralizada que promovam a equidade e a inclusão. No entanto, esses avanços só foram possíveis devido à mobilização constante dos atores sociais envolvidos e à criação de mecanismos institucionais que asseguram a continuidade das políticas. A educação brasileira, por sua vez, precisa de uma mobilização similar, com a criação de um Sistema Nacional de Educação que articule de forma eficaz os diferentes níveis de governo e assegure que as políticas educacionais sejam implementadas de forma contínua e equitativa.

Para concluir, é importante frisar que embora o federalismo brasileiro traga oportunidades para a adaptação de políticas às realidades locais, também gera desafios consideráveis, principalmente no que diz respeito à coordenação entre os entes federados e à promoção da equidade educacional. A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) regulamentado é um dos principais fatores que dificultam a implementação eficaz de políticas públicas educacionais, perpetuando desigualdades regionais e limitando o impacto das iniciativas voltadas para a melhoria da educação básica e superior.

A comparação com os sistemas de saúde e assistência social (SUS e SUAS) demonstra que a educação enfrenta uma complexidade maior devido à sua própria natureza e à multiplicidade de atores envolvidos. No entanto, o avanço desses sistemas são modelos viáveis para a educação, especialmente no que tange à criação de mecanismos de coordenação intergovernamental mais robustos e à mobilização social para a construção de um sistema mais equitativo e inclusivo, contraditoriamente a educação, a Saúde¹² nunca contou com recursos vinculados como tem na educação desde a Constituição de 1934. Entretanto, desenvolveu um modelo de coordenação que na ausência da fonte de recursos vinculado se mostrou exitosa até aqui.

Não por acaso, é esta a posição do Senador Flávio Arns, proponente do PLP 235/2019 que institui o Sistema Nacional de Educação. Em entrevista por escrito, a nós concedida em

¹² Somente em 2012, a Saúde passou a ter uma determinada de mínimos percentuais de investimento. Os percentuais de investimento financeiro dos municípios, estados e União no SUS são definidos atualmente pela *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*, resultante da sanção presidencial da *Emenda Constitucional 29*. Por esta lei, municípios e Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos em ações e serviços públicos de saúde cabendo aos estados 12%. No caso da União, o montante aplicado deve corresponder ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual. Veja mais em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/financiamento_publico_saude_eixo_1.pdf. Acesso em: 12 mai. 2024.

setembro de 2024, ao se reportar à discussão do tema no Senado, na tramitação inicial do projeto, ele esclareceu: “[...] durante as discussões no Senado, foram aventadas todas as alternativas possíveis. Mas prevaleceu a decisão de não se inventar a roda, isto é, de se inspirar em algo que já existe e que funciona muito bem, que é o modelo de comissão tripartite do SUS” (Arns, 2024).¹³

¹³ As análises da entrevista completa serão detalhadas e aprofundadas no Capítulo 5 desta tese.

CAPÍTULO 3

UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NOS MARCOS LEGAIS BRASILEIROS

O capítulo que se apresenta discute como a concepção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) evoluiu no contexto dos marcos legais do Brasil, com destaque para a sua presença na Constituição de 1934 até a Constituição de 1988. Examina, ainda, como a educação passou a ser reconhecida como um direito fundamental e como a organização e o financiamento da educação foram gradualmente incorporados à legislação brasileira.

Ao abordar a criação e o desenvolvimento do SNE, o capítulo revisita os principais momentos constitucionais que moldaram o sistema educacional brasileiro, enfatizando a importância de garantir recursos adequados, estabelecer princípios de gestão democrática e promover a colaboração entre as diferentes esferas de governo. As questões de acesso, qualidade e equidade da educação são discutidas, explorando as bases legais que sustentam o papel do Estado na educação pública e as obrigações impostas às entidades federativas.

A partir de um estudo detalhado das Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988, o capítulo evidencia as continuidades e rupturas nas políticas educacionais, destacando as principais reformas e a expansão progressiva da educação obrigatória e gratuita. Por fim, o capítulo prepara o terreno para uma análise mais aprofundada sobre as tentativas de regulamentação e institucionalização do SNE no contexto contemporâneo.

3.1 A Constituição de 1934 no Brasil: Contexto Histórico e Impactos Políticos

A Constituição de 1934 no Brasil foi um marco fundamental na história política do país, refletindo as tensões sociais e políticas do período e introduzindo avanços significativos nas áreas de direitos sociais e trabalhistas. A promulgação dessa Constituição ocorreu em um contexto de intensas transformações políticas e econômicas, marcadas pelo colapso da República Velha, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, e a necessidade de reformular as bases do Estado brasileiro para atender às demandas emergentes da sociedade. É importante lembrar, porém, que a Constituição de 1934 foi um dos principais impactos decorrentes da Revolução Constitucionalista de 1932.

A Revolução de 1932 foi um movimento armado ocorrido em São Paulo, entre julho e outubro de 1932, e teve como principal objetivo a derrubada do governo provisório de Getúlio Vargas e a convocação de uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição.

Como vimos, a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, havia posto fim à República Velha, caracterizada pelo domínio das oligarquias estaduais, especialmente São Paulo e Minas Gerais, na condução dos destinos do país por meio da chamada “política do café com leite”. A chegada de Vargas ao poder representou uma ruptura com essa tradição política, instaurando um governo provisório que prometia reformas, mas que também demonstrava tendências centralizadoras e autoritárias.

Para São Paulo, principal estado agrícola e financeiro do país, a ascensão de Vargas representou uma ameaça à sua hegemonia política e econômica. Segundo Lira Neto (2012), a elite paulista considerava o governo provisório uma afronta à ordem constitucional e aos interesses do estado, vendo nas políticas centralizadoras de Vargas uma tentativa de minar o poder econômico de São Paulo.

Além disso, a Revolução de 1932 também foi motivada pelo descontentamento com a nomeação de interventores federais nos estados, substituindo as tradicionais lideranças políticas locais. Em São Paulo, a nomeação de João Alberto Lins de Barros, um tenente pernambucano e aliado de Vargas, exacerbou as tensões políticas, sendo visto como um símbolo da interferência do governo central nos assuntos estaduais.

O movimento revolucionário começou a se articular em meados de 1932, liderado pela Frente Única Paulista (FUP), que reunia diversos setores da sociedade paulista, incluindo políticos, empresários, estudantes e parte da elite militar local. A principal demanda dos revolucionários era a imediata convocação de uma Assembleia Constituinte para a redação de uma nova Constituição que limitasse os poderes do governo provisório e restaurasse o regime democrático.

Em 9 de julho de 1932, estourou a Revolução Constitucionalista. O estado de São Paulo mobilizou cerca de 35 mil homens, muitos dos quais voluntários, e contou com o apoio de alguns setores do Exército Brasileiro que simpatizavam com a causa constitucionalista. No entanto, os revolucionários enfrentaram dificuldades desde o início, pois a maior parte das forças armadas permaneceu leal ao governo de Vargas, que conseguiu rapidamente mobilizar tropas federais para reprimir o movimento.

Apesar do apoio inicial da população paulista e da resistência armada organizada, as forças constitucionalistas enfrentaram sérios problemas de abastecimento e equipamento. Além disso, as tentativas de conseguir apoio de outros estados, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, falharam, deixando São Paulo isolado na luta contra o governo central.

A Revolução Constitucionalista durou cerca de três meses, resultando em violentos confrontos e milhares de mortos e feridos. Em outubro de 1932, as forças de São Paulo foram

derrotadas pelas tropas federais, que conseguiram cercar e sufocar o movimento por meio de uma combinação de superioridade militar e táticas de desgaste.

Apesar da derrota militar, a Revolução Constitucionalista de 1932 teve importantes consequências políticas para o Brasil. Em resposta às pressões populares e às críticas internacionais, Getúlio Vargas reconheceu a necessidade de estabelecer um governo mais representativo e de diminuir as tensões políticas no país. Em 1933, ele convocou uma Assembleia Constituinte, que resultou na promulgação da Constituição de 1934. Não obstante, como recorda Fausto (1995), a Revolução de 1932, apesar de derrotada militarmente, alcançou sua principal reivindicação política, que era a redemocratização do país por meio de um novo pacto constitucional.

A Constituição de 1934 foi redigida por uma Assembleia Constituinte convocada em 1933. De maneira geral, a Assembleia foi composta por dois grupos principais de deputados, refletindo a diversidade de interesses sociais e regionais do país. O primeiro grupo era formado pelos deputados classistas, eleitos diretamente pelos sindicatos e organizações de trabalhadores e empregadores. Esses deputados representavam diferentes categorias profissionais e tinham como principal objetivo defender os interesses específicos de suas respectivas classes no novo ordenamento jurídico que estava sendo elaborado. A presença de representantes classistas na Constituinte de 1933 marcou uma inovação significativa no cenário político brasileiro, pois introduziu uma forma de representação corporativa que buscava equilibrar as demandas sociais emergentes com os interesses econômicos predominantes na época.

O segundo grupo era constituído pelos deputados eleitos como representantes dos estados, os quais foram escolhidos de acordo com o sistema eleitoral vigente em cada unidade federativa. Esses deputados estaduais representavam as diversas forças políticas regionais, incluindo as oligarquias tradicionais, militares e grupos emergentes que haviam se alinhado ao movimento revolucionário de 1930 ou que buscavam garantir uma posição de influência no novo cenário político que se delineava após a queda da República Velha. A composição heterogênea da Assembleia Constituinte refletia a complexidade política do período, caracterizado por uma confluência de interesses regionais e nacionais, e pela tentativa de estabelecer uma nova ordem que pudesse reconciliar as divergências políticas internas.

Instalada oficialmente em maio de 1933, a Assembleia Constituinte atuou em um período de intensos debates e negociações que se estenderam até julho de 1934, quando uma nova Constituição foi oficialmente promulgada. Esse intervalo de pouco mais de um ano foi marcado por acaloradas discussões entre os diferentes grupos representados na Assembleia, que disputavam a definição dos novos rumos políticos, econômicos e sociais do Brasil. A

promulgação da Constituição de 1934 representou um compromisso entre a modernização do Estado, através da introdução de direitos sociais e trabalhistas inéditos na história do país, e a manutenção de um certo grau de continuidade com as estruturas de poder preexistentes, o que garantiu uma transição relativamente pacífica e sem rupturas bruscas para o novo ordenamento constitucional.

A nova Constituição refletiu as demandas por maior intervenção estatal na economia, regulamentação dos direitos trabalhistas e o fortalecimento do poder executivo. Vargas e seus aliados conseguiram garantir, por exemplo, a inclusão de medidas como o voto secreto, o voto feminino (já instituído em 1932, mas agora constitucionalizado), a criação da Justiça Eleitoral e a introdução de direitos trabalhistas como salário mínimo, jornada de trabalho de oito horas e descanso semanal remunerado.

De acordo com Fausto (1995), a Constituição de 1934 foi pioneira na introdução de um capítulo específico dedicado aos direitos sociais, mostrando uma preocupação inédita com as condições de vida dos trabalhadores. Além disso, a Constituição incorporou elementos de descentralização política ao estabelecer a autonomia dos municípios e a possibilidade de intervenção federal em casos de desrespeito aos princípios republicanos. Houve também a inclusão de um dispositivo para a reforma agrária, que, embora não implementada de forma efetiva, representava uma resposta às pressões dos movimentos sociais no campo.

O impacto imediato da Constituição de 1934 foi a criação de um arcabouço jurídico que legitimou o governo de Vargas e preparou o terreno para a centralização política que se intensificaria nos anos seguintes. A Constituição também representou uma tentativa de conciliar interesses divergentes: por um lado, atendia às demandas da classe trabalhadora urbana e de setores progressistas da sociedade; por outro, não alienava completamente as oligarquias tradicionais, mantendo uma estrutura que permitia certa flexibilidade na intervenção federal.

3.1.1 As bases do Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1934

A Constituição Brasileira de 1934 representa um marco significativo na regulamentação da educação nacional, sendo a primeira a dedicar um espaço considerável ao tema. Esta Carta contém 17 artigos referentes à educação, dos quais 11 estão agrupados em um capítulo específico (Capítulo II, artigos 148 a 158), destacando o compromisso do Estado com a educação como um direito e um dever fundamental.

Em termos gerais, a Constituição de 1934 manteve a estrutura pré-existente do sistema educacional, atribuindo à União a responsabilidade de “traçar as diretrizes da educação

nacional” (art. 5º, XIX). De acordo com o artigo 150, cabia à União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados” e “organizar e manter” os sistemas educativos dos Territórios, além de manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal. A União também deveria exercer “ação supletiva na obra educativa em todo o País” (art. 150, alíneas “d” e “e”) para garantir a uniformidade e a qualidade da educação em âmbito nacional.

A organização e manutenção dos sistemas educativos continuavam sob a responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal (art. 151), o que demonstra uma descentralização administrativa, mas com uma coordenação centralizada, refletindo o federalismo cooperativo que caracterizou a Constituição de 1934. Entre as diretrizes estabelecidas para o Plano Nacional de Educação, destacam-se a previsão de um “ensino primário integral e gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” e a “tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível” (art. 150, parágrafo único, alíneas “a” e “b”).

Essas disposições refletem um esforço em democratizar o acesso à educação, ampliando a obrigatoriedade e a gratuidade para além do ensino primário, em um movimento que buscava adequar a educação às necessidades de uma sociedade em transformação e às demandas de um Estado em processo de modernização. Como observa Silva (2003), a Constituição de 1934 marcou uma nova era para a educação brasileira, consolidando princípios de universalização e gratuidade que serviriam como base para futuras reformas educacionais.

O texto constitucional de 1934, embora introduza avanços significativos no campo da educação, revela um caráter híbrido ao mesclar princípios liberais com tendências conservadoras. Um dos exemplos mais evidentes dessa dualidade é a inclusão do ensino religioso como uma possibilidade facultativa nas escolas públicas de diferentes níveis – primárias, secundárias, profissionais e normais, conforme estabelecido no artigo 153. Essa disposição reflete uma concessão aos setores mais conservadores da sociedade, que valorizavam a inserção de elementos religiosos no currículo educacional, evidenciando uma tentativa de harmonizar as novas ideias liberais com os valores tradicionais da época (Schwartzman, 2001).

Adicionalmente, o texto constitucional promove o apoio ao ensino privado por meio de isenções fiscais para “estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos” (art. 154). Essa medida não apenas reconhece a importância da iniciativa privada no campo educacional, mas também incentiva a multiplicidade de ofertas educacionais, em consonância com ideais liberais de liberdade

econômica e concorrência. No entanto, essa isenção fiscal também pode ser interpretada como uma forma de manter o *status quo*, ao não promover mudanças mais profundas na estrutura educacional pública e favorecer os grupos sociais que já possuíam condições de acessar ou oferecer educação privada (Cury, 2008).

Outro aspecto de destaque no texto constitucional de 1934 é o estabelecimento de diretrizes claras para o financiamento da educação, algo inédito até então. Pela primeira vez, foram definidas vinculações obrigatórias de receitas para a manutenção e o desenvolvimento do sistema educativo. A União e os municípios foram obrigados a destinar "nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos" para a educação (art. 156). Essa previsão demonstra um avanço significativo em termos de comprometimento estatal com o financiamento da educação, refletindo uma visão de que a educação é um investimento essencial para o desenvolvimento do país (Saviani, 2009).

Além disso, o artigo 157 estabelece que parte dos patrimônios da União, dos Estados e do Distrito Federal deve ser reservada para a formação de fundos destinados à educação, reforçando o compromisso com um financiamento contínuo e sustentável. Essas disposições sobre o financiamento educacional mostram uma tentativa de garantir recursos estáveis e duradouros para a educação, minimizando a dependência de flutuações econômicas ou de prioridades governamentais de curto prazo (Gomes, 2012).

A Constituição de 1934 também atribui responsabilidades específicas às empresas privadas, exigindo que aquelas com mais de 50 empregados ofereçam ensino primário gratuito aos seus trabalhadores (art. 139). Essa medida, de natureza intervencionista, visa promover a inclusão social e a redução das desigualdades educacionais, ao mesmo tempo em que reforça o papel do setor privado como colaborador no esforço nacional de educação. A introdução dessas obrigações pode ser vista como um reflexo de uma ideologia de responsabilidade social corporativa emergente, antecipando debates contemporâneos sobre o papel das empresas na promoção do bem-estar social (Moraes, 2011).

Destarte, a Constituição de 1934 estabelece um equilíbrio complexo entre princípios liberais e conservadores, refletindo o contexto sociopolítico do período. Ao definir diretrizes para o financiamento da educação, reconhecer a importância do ensino privado e integrar o ensino religioso, a Constituição revela suas contradições, mas também seu compromisso com uma educação que buscava ser inclusiva, democrática e adaptada às demandas de um Brasil em transformação.

A Constituição de 1934 introduziu várias inovações importantes no campo educacional, refletindo um esforço claro para regulamentar e organizar o ensino no Brasil de maneira mais estruturado e abrangente. Entre os pontos destacados, o Plano Nacional de Educação estabeleceu a “liberdade de ensino em todos os graus e ramos”, desde que observadas as prescrições da legislação federal e estadual (art. 150, parágrafo único, “c”). Este dispositivo reflete um equilíbrio entre a autonomia das instituições de ensino e o controle estatal, garantindo a liberdade pedagógica ao mesmo tempo em que preserva um padrão mínimo de qualidade e uniformidade (Gomes, 2012).

Outro aspecto relevante previsto pela Constituição é o reconhecimento oficial dos estabelecimentos particulares de ensino, condicionado à garantia de estabilidade aos professores "enquanto bem servirem" e à oferta de uma "remuneração condigna" (art. 150, parágrafo único, “t”). Essa cláusula não apenas promove a segurança profissional dos educadores, mas também assegura a valorização do magistério, o que é essencial para a construção de um sistema educacional robusto e eficiente. A garantia de estabilidade e remuneração adequada aos professores busca atrair e manter profissionais qualificados, reconhecendo o papel central dos educadores na qualidade do ensino (Cury, 2008).

A Constituição de 1934 também enfatizou a importância da língua nacional como meio de instrução, ao estabelecer a obrigatoriedade do ensino em língua pátria (art. 150, “d”). Esta medida visava promover a coesão social e a unidade nacional, ao garantir que todos os cidadãos fossem educados em português, independentemente de suas origens ou da diversidade linguística presente no país. Tal norma refletia uma preocupação com a identidade nacional e o fortalecimento de uma cultura comum, especialmente em um período de consolidação do Estado brasileiro (Saviani, 2009).

A exclusão dos analfabetos do direito de voto (art. 108) também merece destaque. Essa disposição pode ser vista como um reflexo das tensões sociais e políticas da época, que associavam a participação política à capacidade de leitura e escrita, entendidas como essenciais para o exercício pleno da cidadania. No entanto, essa exclusão também perpetuava desigualdades, ao restringir o acesso ao processo democrático a uma parcela já privilegiada da população (Schwartzman, 2001).

Em relação ao magistério, a Constituição de 1934 introduziu dispositivos significativos. Por exemplo, os professores foram isentos de impostos sobre seus rendimentos, uma medida que visava aliviar o ônus fiscal sobre essa categoria profissional e, assim, incentivá-la (art. 113, inciso 36). Além disso, a exigência de concurso público para o ingresso no magistério oficial (art. 158) foi uma tentativa de profissionalizar a carreira docente, promovendo a meritocracia e

garantindo que o ingresso na profissão fosse baseado em critérios objetivos de competência e qualificação (Moraes, 2011).

Essas inovações no texto constitucional de 1934 refletem um compromisso ambivalente entre modernização e conservadorismo. De um lado, promovem a liberdade de ensino e o reconhecimento do magistério como uma carreira de estado; de outro, limitam a participação política e reforçam o controle estatal sobre a educação, demonstrando as contradições de um Brasil em processo de transformação e adaptação às demandas do século XX.

Por outro lado, é importante registrar que a Constituição de 1934 foi profundamente influenciada pelos princípios apresentados no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932, documento fundamental na defesa de uma reforma abrangente e democrática do sistema educacional brasileiro. Inspirada por esse ideário, a Carta Magna estabeleceu como competência privativa da União “*traçar as diretrizes da educação nacional*”, atribuindo ao governo central um papel de liderança na definição e na coordenação das políticas educacionais em todo o território nacional. Essa atribuição incluía a fixação de um “Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados”, bem como a responsabilidade de coordenar e fiscalizar sua execução (Brasil, 1934, art. 150).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigido por educadores progressistas, argumentava que a autonomia financeira das instituições educacionais não deveria se limitar à consignação de verbas no orçamento público, mas deveria incluir também a criação de um “fundo especial ou escolar”. Esse fundo seria composto por “patrimônios, impostos e rendas próprias” e administrado diretamente pelos órgãos de ensino responsáveis por sua aplicação. Essa visão refletia um desejo de maior autonomia administrativa e financeira para as instituições educacionais, garantindo que os recursos destinados à educação fossem aplicados de maneira eficiente e transparente, diretamente voltados para o desenvolvimento da obra educacional (Saviani, 2009).

Em consonância com essas ideias, a Constituição de 1934 introduziu uma inovação significativa ao determinar a vinculação orçamentária para a educação. De acordo com o artigo 156, “[...] a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Essa determinação foi um marco importante na história educacional brasileira, pois estabeleceu pela primeira vez um compromisso legal explícito de destinação de recursos para a educação, refletindo a percepção de que o investimento contínuo e adequado em educação é essencial para o desenvolvimento socioeconômico do país (Gomes, 2012).

Além disso, o artigo 157 da Constituição de 1934 reforça essa lógica ao exigir que a União, os Estados e o Distrito Federal reservassem uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. Esses fundos seriam constituídos pelas “[...] sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros”, e aplicados exclusivamente em “obras educativas determinadas em lei” (Brasil, 1934, art. 157). A Constituição ainda estabelecia que parte desses fundos deveria ser destinada a apoiar alunos necessitados, oferecendo “[...] fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica” (Brasil, 1934, art. 157, §2º).

Essas disposições refletem um esforço para garantir uma base financeira sólida e sustentável para o sistema educacional brasileiro, alinhando-se às propostas do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e representando um avanço importante na busca pela democratização do acesso à educação. Como observam Cury (2008) e Schwartzman (2001), a Constituição de 1934 não só incorporou elementos progressistas de reforma educacional, como também demonstrou um compromisso renovado com a inclusão social e a equidade, ao promover mecanismos de financiamento que visavam reduzir as desigualdades educacionais e assegurar oportunidades educacionais mais amplas e justas para todos os cidadãos brasileiros. No entanto, os dispositivos previstos pela Carta Magna nem chegaram a vigorar. Conforme esclarece Saviani (2014, p. 25),

[...] seja em razão do advento do Estado Novo (como foi o caso do Plano Nacional de Educação), seja em razão de descumprimento por parte das instâncias federativas, como ocorreu com a vinculação orçamentária. Com efeito, os investimentos federais em ensino passaram de 2,1 % em 1932 para 2,5% em 1936; os estaduais tiveram uma redução de 15,0% para 13,4% e os municipais uma ampliação de 8,1 % para 8,3% no mesmo período (RIBEIRO, 2003). Isso não obstante a Constituição de 1934 ter determinado que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os estados 20% da arrecadação de impostos "na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais" [art. 156].

Não obstante a suspensão da Constituição de 1934 pelo golpe dado por Vargas em 1937, é importante observar que a Carta Magna de 1934 menciona a ideia de um sistema nacional de educação principalmente ao atribuir à União a responsabilidade de “traçar as diretrizes da educação nacional” (art. 5º, XIV) e de “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos” (art. 150). A União também deveria coordenar e fiscalizar a execução desse plano em todo o país, refletindo uma tentativa de centralizar a coordenação educacional e garantir uma uniformidade mínima no sistema educacional nacional. Essas disposições indicam o início de uma concepção de sistema nacional de educação.

3.2 A Constituição Polaca de 1937: Centralização Autoritária e Transformações na Concepção de um Sistema Nacional de Educação

A instauração do Estado Novo em 1937 foi um momento crucial na história política do Brasil, marcado pela consolidação de um regime autoritário liderado por Getúlio Vargas. Este período iniciou-se em 10 de novembro de 1937, quando Vargas, então presidente do Brasil, decretou um golpe de Estado que suspendeu a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso Nacional e impôs um regime de exceção baseado na centralização do poder e na restrição das liberdades democráticas.

O golpe foi justificado pelo governo como uma resposta à suposta ameaça comunista, amplamente divulgada por meio do “Plano Cohen”, um documento forjado que alegava um iminente levante comunista. Utilizando o medo do comunismo como pretexto, Vargas conseguiu apoio popular e militar para a instauração do Estado Novo, que propunha um governo forte e centralizado como necessário para o progresso e a ordem do país (Skidmore, 1988).

A nova Constituição de 1937, conhecida como “Polaca” devido à sua inspiração autoritária no modelo polonês, concedeu ao presidente amplos poderes, incluindo a capacidade de legislar por decreto e nomear interventores para governar os estados, substituindo os governadores eleitos. Além disso, a Constituição permitiu censura à imprensa, controle sobre sindicatos e repressão de opositores políticos, eliminando praticamente todas as liberdades civis e políticas garantidas anteriormente (Fausto, 2018). Apesar das justificativas apresentadas pelo governo para a instauração do Estado Novo, o regime é amplamente reconhecido como uma ditadura que suprimiu as liberdades democráticas e instituiu um período de repressão política e autoritarismo no Brasil.

Durante o Estado Novo, o governo de Getúlio Vargas promoveu uma centralização significativa no campo da educação, diferindo radicalmente da autonomia educacional que caracterizava a Constituição de 1934. A nova Constituição de 1937, claramente influenciada por regimes autoritários europeus, reforçou o controle do poder central sobre o sistema educacional, atribuindo à União a competência exclusiva para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional” (art. 16, IX). Este movimento limitou a autonomia dos Estados e promoveu uma centralização rigorosa, que buscava homogeneizar a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude brasileira, conforme o ideário fascista da época (Skidmore, 1988).

A administração de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde Pública¹⁴ foi fundamental nesse processo, introduzindo as Leis Orgânicas do Ensino, que orientaram as reformas educacionais dos anos 1940. Essas leis estabeleceram um modelo dualista de educação, separando a formação primária e profissional destinada às "massas populares" da instrução secundária e superior voltada para as "elites condutoras" (Gomes, 2012). Essa separação refletia a visão autoritária do Estado Novo, que via a educação como uma ferramenta para moldar a sociedade de acordo com os interesses do regime.

Embora a Constituição de 1937 tenha removido a vinculação orçamentária obrigatória para a educação - uma das conquistas da Constituição de 1934 -, ela criou o Fundo Nacional do Ensino Primário em 1942. Este fundo visava financiar a educação primária, refletindo uma preocupação com a instrução básica, embora inserida num contexto de controle centralizado e de manutenção de desigualdades sociais e educacionais (Schwartzman, 2005).

Assim, o Estado Novo, ao mesmo tempo que avançou em alguns aspectos da infraestrutura educacional, como a criação de um fundo específico para o ensino primário, regrediu na ideia de um Sistema Nacional de Educação democrático e descentralizado, conforme proposto inicialmente na Constituição de 1934. Em vez disso, a centralização e o controle autoritário dominaram o cenário educacional, alinhando-o com os objetivos políticos do regime de Vargas.

3.3 Transição e Contradição: Contexto de Produção da Constituição de 1946

A década de 1940 marcou uma fase de transição para o Brasil, quando o regime ditatorial de Vargas começou a mostrar sinais de fragilidade, especialmente devido ao impacto da Segunda Guerra Mundial. As insatisfações contra a ditadura cresceram tanto entre setores militares quanto civis, culminando em um movimento crescente pela redemocratização do país. Esse contexto pavimentou o caminho para o fim do Estado Novo em 1945, quando Vargas se afastou do poder (Skidmore, 1988).

A ascensão do general Eurico Gaspar Dutra à presidência em 1946 e a subsequente promulgação da nova Constituição representaram uma tentativa de retorno ao estado de direito e à autonomia federativa, embora essa retomada democrática tenha sido limitada. A Constituição de 1946 foi marcada por princípios liberais e democráticos, mas, como observa

¹⁴ Vale destacar, que na gestão de Gustavo Capanema (1937-1945) embora tenha promovido avanços na estruturação do sistema educacional brasileiro, por adotar uma postura centralizadora, autoritária e influenciada pela Igreja Católica, em oposição aos ideais laicos e democráticos defendidos pelos Pioneiros, divergindo em vários pontos das diretrizes propostas pelo Manifesto dos Pioneiros.

Fausto (1995), a ordem inicial rapidamente mostrou suas fragilidades, com o governo adotando medidas repressivas como a intervenção em sindicatos e a ilegalização do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1947.

No campo educacional, o governo de Vargas, por intermédio da administração de Gustavo Capanema, havia introduzido as Leis Orgânicas do Ensino, que estruturaram o sistema educacional em diferentes ramos, como o ensino industrial, secundário e comercial. Essas reformas visavam adequar a educação às necessidades econômicas e sociais do regime, reforçando um modelo dualista que separava a educação para as elites da formação destinada às classes populares (Gomes, 2012). A criação de instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) durante esse período demonstrava um enfoque no treinamento técnico e profissional para atender à demanda da crescente industrialização do país.

Contudo, após a queda de Vargas, as reformas educacionais mantiveram algumas de suas características, continuando a refletir um dualismo educacional que persistiria até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961. Saviani (2011) destaca que a LDB foi uma resposta necessária às exigências de uma educação mais inclusiva e menos desigual, sinalizando uma mudança em direção a um sistema educacional que procurava integrar diferentes segmentos sociais.

Os primeiros anos da redemocratização no Brasil, especialmente no campo educacional, revelaram uma convivência contraditória entre ideias conservadoras e liberais. Esse período é caracterizado pela tensão entre a necessidade de democratização e a persistência de estruturas autoritárias herdadas do Estado Novo. Como observa José Murilo de Carvalho (2001), a redemocratização foi um processo inacabado, marcado por avanços e retrocessos, refletindo as ambiguidades da sociedade brasileira da época.

3.3.1 A Educação e a questão do Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1946

A Constituição de 1946 retomou alguns princípios da Constituição de 1934, especialmente no que tange ao papel do Estado na educação, mas com algumas inovações importantes. A nova Carta estabeleceu que a União tinha a competência para “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, XV), um avanço em relação às constituições anteriores, que haviam definido apenas o papel de “traçar diretrizes” (1934) ou “fixar bases” e “traçar diretrizes” (1937). Este novo texto reforça a educação como um direito de todos, mas

sem o mesmo vínculo direto entre direito e dever do Estado encontrado na Constituição de 1934.

Além disso, a Constituição de 1946 previu que “[...] o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem” (art. 167), evidenciando uma abertura maior à participação privada no campo educacional, embora sob regulação estatal. Outro ponto significativo é a determinação da gratuidade do ensino primário oficial para todos e a gratuidade do ensino superior ao primário para aqueles que comprovarem insuficiência de recursos (art. 168, II). Essa disposição busca ampliar o acesso à educação e promover a equidade social, embora sem eliminar completamente as barreiras econômicas ao ensino superior (Saviani, 2011).

A Carta de 1946, portanto, pode ser vista como uma tentativa de harmonizar o papel do Estado e da iniciativa privada na educação, reconhecendo a importância da educação como um direito fundamental e um dever público, mas também incorporando elementos de liberalização e flexibilização em sua implementação.

Por outro lado, a Constituição de 1946 introduz pela primeira vez em um texto legal a expressão “ensino oficial”, estabelecendo uma distinção clara entre o ensino “ministrado pelos Poderes Públicos” e o ensino “livre à iniciativa particular”. Esse termo, “ensino oficial”, carrega implicações significativas ao diferenciar o papel do Estado na oferta de educação, sugerindo a possibilidade de que, enquanto o ensino primário deve ser gratuito para todos, o ensino subsequente poderia ser pago, exceto para aqueles que “provarem falta ou insuficiência de recursos” (Brasil, 1946, art. 168, II).

Esse registro na Constituição evidencia um debate sobre a acessibilidade e a gratuidade da educação no Brasil, refletindo tensões entre a universalização do ensino e as limitações econômicas impostas pelo Estado. A inclusão do termo “ensino oficial” pode ser vista como um reconhecimento da educação pública como um direito fundamental, mas também como um ajuste pragmático às realidades financeiras da época. Assim, o texto de 1946 mantém um equilíbrio entre garantir o acesso ao ensino básico para todos e restringir a gratuidade do ensino superior ao primário para aqueles comprovadamente carentes.

A Carta Magna de 1946 introduziu um dispositivo significativo ao estabelecer a vinculação obrigatória de recursos para a educação, determinando que a União aplicasse, no mínimo, 10% das receitas provenientes de impostos, enquanto Estados, Municípios e o Distrito Federal destinassem no mínimo 20% para a “manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1946, art. 169). Esse mecanismo de vinculação financeira buscava garantir um financiamento

contínuo e estável para o setor educacional, refletindo uma preocupação com o fortalecimento e a expansão dos sistemas de ensino em todo o país.

Além disso, a Constituição determinou que a União deveria colaborar com o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos entes federativos, oferecendo “auxílio pecuniário”. Para o ensino primário, esse auxílio deveria ser fornecido a partir de um Fundo Nacional específico (art. 171, parágrafo único). Essa inovação demonstrava um compromisso com o financiamento equitativo e a melhoria das condições educacionais, promovendo um papel mais ativo do governo federal no suporte financeiro aos sistemas educacionais estaduais e municipais (Gomes, 2012).

Como se vê, a Constituição de 1946 manteve a estrutura descentralizada da organização educacional no Brasil, delegando aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade de organizar seus respectivos "sistemas de ensino" (art. 171). À União, cabia a organização do "sistema federal de ensino" e o sistema educacional dos Territórios, desempenhando um papel supletivo que se estenderia “a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” (art. 170).

Esse arranjo organizacional é significativo, pois reflete uma tentativa de equilibrar a centralização e a descentralização na gestão educacional, reconhecendo tanto a importância da coordenação nacional quanto a necessidade de atender às especificidades regionais. Ao permitir que os Estados e o Distrito Federal adaptassem seus sistemas de ensino às suas realidades locais, a Constituição buscou respeitar a diversidade educacional e cultural do Brasil, enquanto o papel supletivo da União garantia que as desigualdades regionais fossem mitigadas (Saviani, 2011).

A continuidade dessa estrutura ao longo dos anos sugere uma concepção de federalismo educacional que vê a cooperação intergovernamental como essencial para o desenvolvimento de um sistema nacional de educação. Essa abordagem combinada assegura que, enquanto cada região possui a flexibilidade para administrar seu próprio sistema, existe um esforço unificado para manter padrões mínimos de qualidade e equidade educacional em todo o país (Gomes, 2012).

Essa política de financiamento era crucial para promover a equidade na distribuição de recursos educacionais, tentando mitigar as desigualdades regionais e sociais que historicamente afetavam o sistema educacional brasileiro. A vinculação de recursos foi, portanto, uma estratégia para assegurar que a educação recebesse uma parcela garantida dos orçamentos públicos, refletindo o entendimento de que o desenvolvimento educacional era fundamental para o progresso social e econômico do país.

Não obstante, em se tratando da ideia de um Sistema Nacional de Educação, de fato a Constituição de 1946 retomou e expandiu a orientação estabelecida pela Constituição de 1934

em relação à educação, reafirmando a competência da União para legislar sobre as “diretrizes” da educação nacional e, pela primeira vez, incluindo o termo “bases” para abranger uma gama mais ampla de regulamentações (Brasil, 1946, art. 5º, XV). Essa mudança semântica sugere uma tentativa de fortalecer o papel normativo da União na estruturação do sistema educacional brasileiro, ampliando seu alcance e influência na definição de políticas educacionais.

Além disso, a Constituição de 1946 restabeleceu a vinculação orçamentária para a educação, uma conquista que havia sido eliminada pela Constituição de 1937 durante o Estado Novo. Essa medida visava assegurar uma base financeira estável para o desenvolvimento educacional, promovendo tanto a manutenção quanto a expansão dos sistemas de ensino, e garantindo um mínimo de investimento para reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação em todo o país (Gomes, 2012).

A inclusão do termo “bases” e a vinculação orçamentária representavam um avanço em direção a um sistema educacional mais estruturado e financeiramente sustentado, refletindo uma consciência crescente sobre a importância da educação para o desenvolvimento nacional e a promoção da igualdade social. Não obstante, Saviani (2014) faz as seguintes considerações:

Observe, porém, que os enunciados dos artigos 170 (“A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios”) e 171 (“Os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”) reforçados pelo § único do artigo 170 (“O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais”), embora em consonância com o espírito do Manifesto, talvez pela ênfase descentralizadora decorrente da experiência centralizadora do Estado Novo, enfraqueceram a ideia de um Sistema Nacional de Educação que, ainda que não explicitamente formulada, deixava-se entrever no texto do Manifesto quando tratou do princípio da “descentralização da função educacional” (Saviani, 2014, p. 25-26).

Assim, apesar das intenções de coordenação nacional, a ênfase na descentralização dos artigos 170 e 171 e o caráter supletivo do sistema federal de ensino sugerem uma diluição da ideia de um Sistema Nacional de Educação verdadeiramente unificado. Ao invés de criar um sistema coeso com padrões uniformes em todo o país, a Constituição de 1946 parece ter priorizado a autonomia local e a capacidade dos estados de adaptar suas políticas educacionais às suas realidades específicas. Essa escolha pode ter enfraquecido a possibilidade de um sistema educacional mais homogêneo e centralizado, tal como poderia ser interpretado a partir das diretrizes do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

3.3.2 A LDB 4.024/61 e as disputas em torno do Sistema Nacional de Educação

Também coube à Constituição de 1946 atribuir à União a tarefa de elaborar as “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, XV, *d*). Assim, em conformidade com a Carta de 1946, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de dezembro do mesmo ano, estabelecendo as diretrizes e bases da educação nacional, sendo a primeira legislação desse tipo no Brasil.

A LDB de 1961 foi um marco fundamental na história das reformas educacionais no Brasil. Essa lei representou um esforço abrangente para reformar e unificar o sistema educacional, introduzindo várias inovações que refletiam as demandas de uma sociedade em rápida transformação. No entanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 não conseguiu instituir formalmente um Sistema Nacional de Educação no Brasil.

É importante registrar que ao longo do período de redemocratização, entre 1946 e 1964, o cenário educacional brasileiro foi marcado por uma tensão ideológica entre duas visões distintas de planejamento educacional. Essa divergência refletia uma luta mais ampla entre forças que defendiam o nacionalismo desenvolvimentista, com foco no papel central do Estado no planejamento do desenvolvimento do país e na redução da dependência externa, e aqueles que apoiavam a liberdade da iniciativa privada, contrários à intervenção estatal tanto na economia quanto no setor educacional, a qual consideravam uma forma de monopólio estatal sobre o ensino. Esse embate ideológico se manifestou no Congresso Nacional durante as discussões que precederam a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A primeira corrente, representada por figuras como Santiago Dantas, defendia que o Estado assumisse um papel proativo na construção de um sistema educacional que refletisse as necessidades do desenvolvimento nacional (Saviani, 2010). Em seu discurso na Câmara dos Deputados em 4 de junho de 1959, Dantas argumentou que a LDB não deveria ser meramente um conjunto de normas consolidadas sobre o ensino. Ele ressaltou que a lei deveria ir além de uma moldura jurídica, sendo capaz de estabelecer objetivos claros, meios e condições de planejamento para que o Poder Público pudesse coordenar os esforços educacionais da nação. Para Dantas, o Plano Nacional de Educação era de tal importância que superava até mesmo o valor da própria LDB, uma vez que o plano deveria ser o verdadeiro motor de transformação educacional, alinhado com as aspirações de crescimento do Brasil (Dantas, 1959, p. 2664).

Por outro lado, prevaleceu no Congresso a segunda tendência, que enfatizava a liberdade de ensino e o direito da família de escolher a educação de seus filhos. Essa visão argumentava que uma ação planejada pelo Estado poderia conter riscos de totalitarismo, limitando a autonomia das instituições privadas e interferindo na liberdade de escolha educacional. Esse

grupo temia que um controle estatal excessivo resultasse em uma centralização perigosa do poder sobre a educação. Como resultado, a ideia de um plano de educação na primeira LDB foi significativamente limitada, reduzindo-se a um instrumento de distribuição de recursos entre os diferentes níveis de ensino, sem um direcionamento mais profundo para a transformação educacional. A prioridade desse modelo era garantir que as escolas particulares, especialmente as católicas, tivessem acesso aos recursos públicos destinados à educação (Saviani, 2010).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1961, refletiu essa orientação. No § 2º do artigo 92, a lei determinava que o Conselho Federal de Educação deveria elaborar, dentro de um prazo determinado, planos específicos de aplicação dos recursos destinados ao Fundo Nacional do Ensino Primário, Fundo Nacional do Ensino Médio e Fundo Nacional do Ensino Superior. Em resposta a essas disposições, o Conselho Federal de Educação produziu, em 1962, um documento que traçava metas para um plano nacional de educação. Além disso, o documento estabelecia normas detalhadas para a aplicação dos recursos correspondentes a esses fundos, garantindo a distribuição de verbas entre os diferentes níveis de ensino (Brasil, 1962; Horta, 1982, p. 93-125).

Assim, enquanto o projeto inicial da LDB, defendido por Dantas e outros nacionalistas, buscava um planejamento educacional voltado para o desenvolvimento do país, a versão final refletia o triunfo da visão liberal, que priorizava a liberdade de ensino e o acesso das instituições privadas aos recursos públicos. Esse desencontro entre as duas correntes ideológicas foi decisivo para a forma como o planejamento educacional se consolidou nas décadas seguintes.

Contudo, em 1962, Anísio Teixeira, como membro do Conselho Federal de Educação, foi responsável pelo parecer sobre o Plano Nacional de Educação. Nesse contexto, ele desenvolveu um procedimento inovador para a distribuição dos recursos federais, detalhando-o no Fundo Nacional do Ensino Primário. A proposta de Anísio baseava-se em fatores como renda per capita dos estados, população em idade escolar, salário dos professores, administração, recursos didáticos, prédios e equipamentos. Ele sugeriu uma fórmula matemática para calcular os repasses da União a cada estado, procedimento que influenciou a criação do FUNDEF em 1996 e que continuou com o FUNDEB a partir de 2006.

3.3.3 O I Plano Nacional de Educação

O I Plano Nacional de Educação (PNE), concebido entre 1963 e 1970, é uma das grandes obras de Anísio Teixeira, sendo resultado direto de um contexto político e educacional em constante transformação. A formulação e aprovação desse plano estavam previstas pela Lei nº 4.024, de 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que atribuía

ao Conselho Federal de Educação (CFE) a responsabilidade de elaborar o plano. Teixeira, como membro do CFE, desempenhou um papel central, oferecendo subsídios cruciais para a distribuição de recursos federais e definindo metas quantitativas e qualitativas para a educação básica nos três níveis de ensino.

Como recordam Amâncio e Castioni (2021), o I PNE surgiu em um período marcado por profundas transformações socioeconômicas no Brasil, em especial durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), que deu prioridade ao desenvolvimento econômico por meio de políticas voltadas ao setor privado. Organismos internacionais como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) também exerceram forte influência no pensamento político e econômico do país. Foi nesse ambiente que Anísio Teixeira recebeu, em 1959, a incumbência de desenvolver o “Plano de Construções Escolares de Brasília”, o que deu início à sua participação na formulação de políticas educacionais mais abrangentes.

O período subsequente, sob o governo João Goulart, trouxe à tona a importância da educação como elemento-chave para o desenvolvimento nacional. Goulart implementou medidas de integração nacional e centralizou decisões educacionais, respaldando-se na *Carta de Punta del Este*, que defendia a educação como ferramenta para promover o progresso econômico e social. Nesse contexto, a educação passou a ser vista como um dos motores para a inclusão social e o desenvolvimento, com o Estado assumindo um papel mais ativo na sua organização.

A partir de 1962, Anísio Teixeira atuou intensamente no CFE, contribuindo para a formulação do I PNE. Ele acreditava que o planejamento educacional era essencial para o progresso do país, mas enfatizava que o plano deveria ser pensado com metas claras e obrigações definidas. Teixeira criticava o sistema educacional brasileiro por ser excessivamente burocrático e sujeito a “caprichos e extravagâncias” que desviavam os objetivos do planejamento. Em sua visão, a educação deveria ser orientada por normas científicas e técnicas, e não apenas por regras jurídicas, para promover o crescimento orgânico e humano.

Teixeira foi incisivo ao afirmar que a educação no Brasil não deveria ser tratada como privilégio, regulada por leis e burocracias formais. Para ele, a verdadeira educação era um processo de cultivo e amadurecimento individual, cuja qualidade só poderia ser avaliada a posteriori, ou seja, pelos resultados concretos. Essa visão estava alinhada com seu compromisso de promover a justiça social por meio da ampliação das oportunidades educacionais. O I PNE deveria, assim, ser um instrumento para corrigir as desigualdades educacionais e promover a inclusão das camadas marginalizadas da sociedade brasileira.

O I PNE, formulado com base no relatório apresentado pelo Brasil na Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, em Santiago, em 1962, foi dividido em duas partes. A primeira tratava da criação de metas quantitativas e qualitativas para os níveis de ensino básico e superior. As metas quantitativas estabeleciam, por exemplo, que até 1970, 100% das crianças de 7 a 11 anos deveriam estar matriculadas no ensino primário, enquanto 50% dos adolescentes de 15 a 18 anos deveriam ter acesso ao ensino colegial. No ensino superior, a meta era expandir as matrículas para incluir pelo menos metade dos concluintes do ensino colegial.

Além das metas quantitativas, o I PNE também apresentava quatro metas qualitativas. Entre elas, destacava-se a formação de professores primários com 20% formados em cursos de regência, 60% em cursos normais e 20% em cursos de nível superior. Outro objetivo era garantir que as duas últimas séries do ensino primário oferecessem um dia completo de atividades escolares, incluindo artes industriais. No ensino superior, a meta era assegurar que pelo menos 30% dos professores e alunos tivessem dedicação exclusiva.

A segunda parte do plano abordava a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino, com uma distribuição mais descentralizada. Os estados, em conjunto com os municípios, eram responsáveis por elaborar seus próprios planos de educação, baseados no planejamento nacional. Esse modelo visava promover a cooperação entre os diferentes níveis de governo e otimizar a aplicação dos recursos disponíveis.

O I PNE, idealizado por Anísio Teixeira, representou uma tentativa ambiciosa de integrar a educação ao processo de desenvolvimento nacional. Para Teixeira, a educação era um instrumento não apenas de crescimento econômico, mas de justiça social, ao garantir que todos os brasileiros, independentemente de sua condição econômica, tivessem acesso às mesmas oportunidades educacionais. O Plano refletia uma visão progressista e democrática, em que o Estado desempenhava um papel central na coordenação dos esforços educacionais e na distribuição dos recursos, buscando eliminar as desigualdades regionais.

Ao longo do Plano, Anísio Teixeira enfatizou a importância da cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal, defendendo que a integração de todos os serviços públicos era fundamental para alcançar uma verdadeira reforma educacional. O I PNE, portanto, não foi apenas um projeto administrativo ou pedagógico, mas uma ferramenta de emancipação social, que buscava transformar a educação em um direito acessível a todos os brasileiros.

O I Plano Nacional de Educação foi incorporado ao **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**, que orientou as políticas educacionais do governo João Goulart entre 1963 e 1965. As metas e diretrizes do PNE, que visavam a ampliação do acesso à educação primária,

secundária e superior, bem como a melhoria da qualidade do ensino, foram integradas ao plano mais amplo de desenvolvimento, coordenado por Celso Furtado, reforçando a importância da educação como elemento central para o progresso social e econômico do Brasil.

3.3.4 O Plano Trienal do Governo de João Goulart

O **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**, formulado durante o governo de João Goulart (1961-1964) sob a liderança do economista Celso Furtado, foi uma tentativa ambiciosa de enfrentar a crescente instabilidade econômica e social do Brasil entre 1963 e 1965¹⁵. A proposta visava não apenas a contenção da inflação, que atingia níveis alarmantes, mas também a retomada do crescimento econômico e a melhoria na distribuição de renda, por meio de políticas coordenadas e planejamento setorial em áreas cruciais como educação, saúde, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico.

O Plano Trienal foi elaborado em um contexto de grandes dificuldades econômicas e políticas¹⁶. Em 1962, o Brasil já enfrentava uma crise fiscal e a dívida externa se mostrava crescente. Para lidar com essa situação, o Decreto nº 1.422, de 27 de setembro de 1962, criou o cargo de Ministro de Estado Extraordinário do Planejamento, que foi assumido por Celso Furtado. A partir dessa posição, Furtado foi encarregado de elaborar um plano nacional que articulasse o desenvolvimento econômico com o social. Segundo Horta (1982), o plano foi desenvolvido rapidamente, menos de uma semana após o envio de um documento base para a Comissão de Planejamento da Educação (Copled), uma estratégia que evidenciava a urgência do governo em reverter o cenário de declínio econômico.

Dentre os desafios enfrentados pelo Plano Trienal estava a necessidade de conter uma inflação que, em 1963, alcançava 78,4% (Sarmiento, 2022), enquanto o crescimento econômico estava estagnado. Furtado propôs uma abordagem que combinava a elevação da carga fiscal, a redução de gastos públicos e a captação de recursos do setor privado, numa tentativa de gerar coerência entre as políticas fiscais, monetárias e cambiais.

Um dos aspectos mais inovadores do Plano Trienal foi a integração de metas educacionais no planejamento econômico, algo que refletia a visão progressista de Anísio

¹⁵ O governo de João Goulart foi marcado por tensões políticas e sociais, mas também apresentou pontos fortes que refletiam sua visão reformista e seu compromisso com o desenvolvimento social e econômico. Ele propôs um conjunto de reformas estruturais voltadas para modernizar o Brasil e reduzir as desigualdades sociais, incluindo, reformas agrárias, educacional (universitária), tributária e urbana; valorização dos direitos trabalhistas; política externa independente; crescimento econômico; promoção do diálogo com todos os setores da sociedade brasileira.

¹⁶ No contexto político, o Brasil vivia uma transição difícil, com disputas internas entre liberais e conservadores, além de ameaças externas, como a resistência de Portugal. Economicamente, o país enfrentava dificuldades fiscais, dependência de produtos agrícolas e uma economia marcada pela escravidão e pela falta de industrialização.

Teixeira e sua contribuição ao I Plano Nacional de Educação (PNE). Para Furtado, o desenvolvimento econômico não poderia ser dissociado de uma reforma educacional abrangente, que fosse capaz de combater a fragmentação e elitismo do sistema educacional brasileiro. O Plano Trienal propunha, então, um esforço conjunto entre União, estados e municípios para a aplicação de recursos educacionais, em consonância com as diretrizes do I PNE.

Entre as metas educacionais do Plano Trienal, destacava-se o compromisso de oferecer seis anos de educação primária a todas as crianças da zona urbana, além de garantir oportunidades de ensino ginásial para 40% dos jovens de 12 a 15 anos e de ensino colegial para 20% dos adolescentes de 16 a 18 anos. Para a melhoria da qualidade do ensino, propunha-se a criação de centros de treinamento para professores, com a instituição da figura do professor supervisor, responsável pelo acompanhamento e orientação dos mestres primários e ginásiais. Essas iniciativas, como observam Amâncio e Castioni (2021), buscavam modernizar e democratizar a educação no Brasil, ampliando o acesso e a qualidade do ensino nas áreas rurais e urbanas.

O Plano Trienal também previa a alfabetização de todas as crianças, adolescentes e jovens entre 7 e 23 anos até 1970. Embora não mencionasse explicitamente a educação de adultos, as autoridades educacionais estavam preocupadas com esse problema, e o governo de Goulart, por meio do ministro da Educação Júlio Sambaqui, incentivou atividades educativas e culturais em várias regiões do país, buscando ampliar o impacto social do planejamento educacional.

Apesar de sua ambição, o Plano Trienal enfrentou grandes dificuldades em sua implementação. O curto prazo para sua elaboração e a ausência de dados confiáveis prejudicaram a execução das políticas propostas. Além disso, o contexto político do Brasil estava cada vez mais instável, com uma forte oposição às reformas de Goulart, especialmente entre setores da classe média e alta, que associavam suas propostas a tendências socialistas. A tentativa de implementar uma reforma agrária e de nacionalizar empresas acirrou ainda mais as tensões políticas, resultando em um crescente isolamento do governo.

No campo econômico, a inflação não foi controlada e continuou a subir, atingindo 91,8% em 1964, e o crescimento econômico permaneceu abaixo do esperado, com o PIB crescendo apenas 0,6% em 1963 (Sarmiento, 2022). Essas dificuldades culminaram na crise institucional que derrubou o governo de João Goulart com o golpe militar de 1964, encerrando prematuramente as iniciativas do Plano Trienal.

Embora o Plano Trienal não tenha alcançado os resultados esperados, sua concepção foi um marco importante na história do planejamento econômico e educacional brasileiro. Celso Furtado e Anísio Teixeira, com suas visões interdisciplinares, contribuíram para a compreensão de que a educação é um pilar fundamental do desenvolvimento econômico e social. As reformas propostas no plano, embora abortadas pela instabilidade política, influenciaram gerações futuras de formuladores de políticas públicas.

Vale ressaltar, ainda, que muitos dos princípios delineados no Plano Trienal, como a descentralização e o papel do Estado na coordenação do desenvolvimento, seriam retomados em discussões posteriores, inclusive no contexto de propostas mais recentes, como o PLP 235/2019, que busca a criação de um Sistema Nacional de Educação.

3.4 A Constituição de 1967 e a Lei 5.692/71

Em 1964 foi instaurada a Ditadura Militar no Brasil representando um grave retrocesso democrático, marcado pela imposição de um regime autoritário que cerceou liberdades individuais, instituiu a censura e promoveu uma sistemática repressão aos movimentos sociais e políticos. Sob o pretexto de combater uma suposta ameaça comunista, o regime utilizou práticas como tortura, desaparecimentos forçados e assassinatos para silenciar opositores. Esses atos, apoiados por setores das elites econômicas e parte da sociedade, evidenciam um pacto de interesses que priorizou a manutenção de privilégios em detrimento da dignidade e dos direitos humanos. A justificativa de “preservar a ordem” mascarava uma estratégia para perpetuar desigualdades e sufocar demandas por reformas estruturais.

A Constituição de 1967 foi promulgada no contexto do golpe militar de 1964. Esse novo marco jurídico representava uma resposta à reorganização política e econômica do país, alinhando-se com o modelo capitalista de desenvolvimento adotado pelo regime. Embora o regime militar tenha se consolidado com o endurecimento do poder estatal, inicialmente, a nova Constituição não refletia plenamente o estado de exceção que seria instaurado nos anos seguintes. A legislação, portanto, buscava manter a aparência de continuidade institucional, preservando alguns aspectos das constituições anteriores, como a de 1946. No entanto, a centralização do poder e a subordinação das unidades federativas ao governo central tornaram-se marcas dominantes da gestão pública durante esse período, afetando, inclusive, o setor educacional.

No campo educacional, a Constituição de 1967 manteve diversas diretrizes das cartas anteriores, sobretudo em relação à “liberdade de ensino”, um tema que desde os anos 1950

dividia o ensino público e privado. A nova Constituição continuou a estabelecer a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, além de definir planos nacionais de educação (art. 8º, XVII, “q” e art. 8º, XIV). Ela também reforçou princípios como o ensino primário obrigatório e gratuito, e o ensino religioso facultativo nas escolas públicas, como já previsto na Constituição de 1946. No entanto, o texto avançou em um aspecto importante: o subsídio ao ensino privado, determinando que este “merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo” (Constituição de 1967, art. 176, § 2º).

Um dos aspectos mais críticos da Constituição de 1967 foi a desvinculação de recursos obrigatórios para a educação. Diferente da Constituição de 1946, que exigia a aplicação mínima de 10% das receitas da União e 20% das dos Estados e Municípios em educação, a nova carta eliminou essa obrigação, representando um retrocesso significativo no financiamento educacional. Essa medida permaneceu até a década de 1980, quando uma Emenda Constitucional (EC nº 24/83) restaurou a vinculação de recursos, estipulando novos percentuais mínimos de investimento no setor educacional.

A Lei nº 5.692/71, promulgada sob o regime militar, representou uma reestruturação significativa do sistema educacional brasileiro, especialmente no que se refere ao ensino de 1º e 2º graus. Essa reforma foi concebida em um contexto de centralização política e econômica, em consonância com os objetivos do regime autoritário de adequar o sistema educacional às demandas do crescimento econômico acelerado, impulsionado pelo chamado “milagre econômico”. O governo militar buscava alinhar o desenvolvimento educacional ao projeto econômico nacional, priorizando a formação de mão de obra qualificada para atender às necessidades da indústria e do setor produtivo.

Um dos principais objetivos da Lei era a profissionalização do ensino médio, criando mecanismos para que a educação técnica e profissional fosse uma alternativa concreta para os jovens, evitando a sobrecarga de demanda por vagas no ensino superior. Esse aspecto visava conter o influxo de estudantes que buscavam o ensino universitário e, ao mesmo tempo, promover a formação de quadros técnicos que pudessem sustentar o crescimento industrial do país. A ideia era preparar estudantes para o mercado de trabalho, com um foco na educação técnica em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico.

A reforma, entretanto, foi amplamente criticada por promover uma visão instrumental da educação, priorizando a formação técnica em detrimento de uma educação mais ampla e humanística. Além disso, o processo de profissionalização do ensino médio encontrou obstáculos significativos, como a falta de infraestrutura adequada nas escolas e a dificuldade de

implementação de currículos que respondessem tanto às demandas do mercado de trabalho quanto às necessidades formativas dos estudantes. Conforme Horta (1982), essa tentativa de reformulação do ensino médio não conseguiu atender integralmente às expectativas de inserção social e profissional dos alunos, gerando uma educação que, em muitos casos, não oferecia perspectivas reais de empregabilidade.

Outro aspecto importante da Lei 5.692/71 foi a ampliação da influência estatal sobre as diretrizes educacionais, em um processo de centralização de decisões que refletia o controle do governo militar sobre as políticas públicas. Durante os anos de vigência da lei, o Ministério da Educação exerceu um papel dominante na definição dos currículos e na gestão dos recursos educacionais, reduzindo a autonomia das unidades federativas e reforçando a ingerência do poder central. Como apontado na Constituição de 1967, esse movimento centralizador marcou uma ruptura com a tradição anterior de descentralização, trazendo como consequência a diminuição da capacidade dos estados e municípios de adequar suas políticas educacionais às realidades locais.

Cabe lembrar, ainda, que a partir de 1964, o cenário do planejamento educacional no Brasil foi marcado pela substituição dos educadores pelos tecnocratas no papel de protagonistas. Essa mudança resultou na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, com a liderança e a equipe técnica deste último sendo composta majoritariamente por profissionais formados na área das ciências econômicas. Esse movimento reflete a crescente influência do pensamento tecnocrático sobre as políticas públicas, priorizando a racionalização e o controle técnico sobre a gestão educacional.

Como aponta Saviani (2010), essa tendência ficou evidente na reforma do ensino consolidada pela Lei nº 5.692/1971, especialmente no seu artigo 53, que determinava que o governo federal deveria estabelecer e implementar planos nacionais de educação. Além disso, o parágrafo único do artigo esclarecia que o planejamento setorial da educação deveria seguir as diretrizes e normas do Plano Geral do Governo, integrando a programação dos órgãos superiores do Ministério da Educação e Cultura a esse plano mais amplo (Saviani, 2010, p. 136). Nesse contexto, os planos educacionais passaram a ser derivados diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), sendo denominados Planos Setoriais de Educação e Cultura (Psecs), o que reforçava a subordinação das políticas educacionais aos objetivos econômicos traçados pelo governo militar.

3.4.1 Sistema Nacional de Educação e a Lei 5692/71

A Lei nº 5.692/71 apresenta conceitos que podem ser interpretados como referências a sistemas de ensino, porém, não estabelece diretamente um "Sistema Nacional de Ensino" unificado. A lei menciona a organização dos sistemas de ensino, referindo-se à articulação entre os níveis educacionais (1º e 2º graus), e à necessidade de integração entre estabelecimentos. No entanto, a coordenação entre sistemas federais, estaduais e municipais não aparece de forma clara como parte de um sistema nacional coeso. Ao contrário, a lei mantém certa fragmentação, com destaque para a autonomia dos sistemas locais, subordinados às diretrizes fixadas pelo Conselho Federal de Educação.

O artigo 3º, por exemplo, menciona a integração de modalidades de ensino, mas a ênfase está na otimização de recursos e na eficiência administrativa dos estabelecimentos, sem necessariamente unificar os sistemas em uma rede nacional interdependente. O papel dos Conselhos de Educação é destacado na regulação e supervisão, mas o foco recai mais sobre a adaptação dos currículos e a coordenação das unidades de ensino individualmente.

Dessa forma, a Lei 5.692/71 parece alinhar-se mais com a ideia de sistemas de ensino descentralizados, mas articulados sob normas e diretrizes comuns, sem consolidar um Sistema Nacional de Ensino formalizado, em que todos os níveis e esferas se interligam de maneira orgânica e uniforme.

Não obstante, observamos uma preocupação institucional com a definição de “sistema”, expresso na Lei, bem como um desdobramento possível acerca de um “sistema nacional de educação”. O tema fez parte da IX Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação, realizada em São Paulo, entre 20 e 25 de 1972 (Ferraz, 1972).

A Reunião contou com a participação de representantes institucionais do setor educacional brasileiro, incluindo membros do Conselho Federal de Educação, dos Conselhos Estaduais de Educação, além de autoridades governamentais ligadas ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Também estiveram presentes gestores educacionais, tecnocratas e especialistas em políticas públicas, cujas funções eram discutir e implementar as diretrizes e normas estabelecidas pela recente Lei nº 5.692/71.

Foi nesse cenário que, em 1972, Esther Figueiredo Ferraz proferiu a conferência “Conceituação de Sistema de Ensino”, decorrente da necessidade de, segundo a autora, esclarecer o conceito devido à sua presença constante na legislação educacional, em que aparecia sem uma definição clara, dificultando sua operacionalização pelos gestores e educadores. Esther Ferraz contextualiza essa discussão destacando que a expressão “sistema de ensino” aparece nas Constituições desde 1946, mas sem uma definição precisa, o que gera

perplexidade entre gestores e educadores responsáveis por implementar as normas da Lei 5692/71.

No início da conferência, Ferraz (1972) salienta que o Conselho Federal de Educação assumiu a tarefa de oferecer respostas e esclarecer essa indefinição. A autora enfatiza que o conceito de sistema de ensino deve ser entendido como uma coordenação entre os diferentes órgãos responsáveis pela educação (federal, estadual, municipal), suas competências, e a necessidade de integração entre essas esferas. Segundo a autora, os debates em torno do conceito revelam a tensão entre centralização e descentralização das responsabilidades educacionais, bem como as implicações administrativas.

Ao referir-se aos sistemas de ensino, Esther Ferraz cita autores como Anísio Teixeira e Gustavo Capanema, destacando as divergências sobre a natureza do sistema. Neste caso, aponta que Capanema, defensor de uma visão centralizadora, via o sistema de ensino como um conjunto de instituições e atividades educacionais geridas pelo poder público. Por outro lado, Anísio Teixeira propunha uma abordagem mais descentralizada, valorizando a autonomia dos estados na gestão educacional.

Em se tratando do conceito de “sistema nacional de ensino”, a autora o aborda de forma crítica, destacando as nuances e desafios da articulação entre os sistemas federal, estaduais e locais. Segundo Ferraz (1972), o sistema nacional de ensino brasileiro não deve ser entendido como um “super-sistema” centralizado ao qual todos os sistemas locais e o federal estariam hierarquicamente subordinados. Em vez disso, ela defende que o sistema nacional é o resultado da coordenação entre diferentes sistemas de ensino, respeitando a pluralidade e as realidades regionais de um país federativo como o Brasil.

Ora, se assim é, claro está que o sistema de ensino nacional brasileiro não pode ser um super-sistema, ao qual se achariam hierarquicamente subordinados tanto os sistemas locais quanto o federal. Pois um sistema de ensino não se pode compor em torno de um único elemento, uma lei, ainda que se trate de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ele exige um corpo, um suporte físico que não pode ser outro além do oferecido pela totalidade dos sistemas de ensino existentes no País. E a esse propósito convém ressaltar a sabedoria do legislador constituinte brasileiro, o qual, em tempo algum, deu à União o poder de organizar o sistema de ensino nacional. A verdade, pois, é que esse sistema não passa do somatório dos vários sistemas organizados no Brasil, o federal e os locais. Ele é nacional exatamente porque reflete, com autenticidade, toda a realidade brasileira na multiplicidade de suas variantes locais. É nacional porque é plural como é plural o Brasil. Mas também é nacional porque nessa uniformidade existe além do nosso denso lastro cultural comum - aquilo que também é comum em virtude da obediência à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ferraz, 1972, p. 11-12).

A visão apresentada por Esther Ferraz contrasta com interpretações mais centralizadoras, que advogam pela criação de um sistema unificado controlado pelo governo federal. Ferraz critica essa abordagem, destacando que o papel da União é limitado à legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto a execução dos sistemas educacionais é de responsabilidade dos estados e municípios.

Isto posto, Ferraz (1972) defende que o Sistema Nacional de Ensino deve ser regido por uma unidade nas diretrizes gerais - representada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - mas com flexibilidade suficiente para acomodar as variações regionais. Para ela, o papel da LDB é fornecer uma moldura geral que integre os diversos sistemas, mantendo um equilíbrio entre a centralização normativa e a descentralização operativa. Isso reflete uma crítica às tentativas de centralização excessiva que, segundo a autora, são incompatíveis com a realidade federativa brasileira.

Essa interpretação parece refletir, de forma institucional, a compreensão de um modelo educacional que respeita a autonomia federativa sem perder a coesão nacional. A abordagem de Ferraz (1972), pronunciada em uma conferência oficial de Conselhos de Educação, revela uma tentativa de consolidar uma visão institucional equilibrada sobre o papel da União e dos entes federados na educação. Assim, é possível inferir que sua leitura reflete, em grande parte, a leitura institucional do período, ao privilegiar a descentralização e a coordenação entre os diferentes sistemas de ensino dentro de uma estrutura federal.

3.5 A Constituição Cidadã de 1988

A Constituição de 1988, conhecida como **Constituição Cidadã**, consagrou o Brasil como um Estado democrático de direito, encerrando formalmente o ciclo de governos militares. Ela trouxe inovações significativas em várias áreas, incluindo a educação, assegurando a universalização do ensino fundamental, a gratuidade da educação pública e o dever do Estado de garantir a qualidade e o acesso à educação para todos. A Carta Magna refletiu os anseios de uma sociedade que lutava por mais justiça social e pela consolidação de um sistema educacional inclusivo. Por isso mesmo, ela se inscreve em um processo sócio-histórico específico que requer o seu entendimento.

No final da década de 1970, o regime militar instaurado com o golpe de 64 começou a entrar em uma fase de transição marcada por uma série de aberturas políticas controladas pelo próprio governo militar. Esse processo foi impulsionado pela crescente insatisfação popular,

pelas pressões internacionais e pelas dificuldades econômicas que corroíam a legitimidade do regime autoritário.

Em 1979, o governo do general João Figueiredo adotou medidas como a **Lei da Anistia**, que permitiu o retorno de exilados políticos e a reintegração de opositores ao cenário público. Esse período, conhecido como **distensão**, refletia uma tentativa de o regime militar negociar uma transição para um regime mais democrático, sem perder o controle do processo.

No entanto, a oposição crescia. Em 1984, o movimento **Diretas Já** mobilizou milhões de brasileiros em um clamor por eleições diretas para a presidência, algo que não ocorria desde 1960. Embora o Congresso tenha rejeitado a emenda constitucional que permitiria as eleições diretas, o movimento consolidou a força da sociedade civil organizada e acelerou a transição democrática. Em 1985, o Colégio Eleitoral escolheu indiretamente Tancredo Neves como presidente e José Sarney como vice-presidente. Tancredo, visto como um líder conciliador, representava a esperança de um governo civil após mais de duas décadas de regime militar. Entretanto, sua morte antes da posse levou Sarney à presidência.

Sarney herdou um país em transição, com promessas de mudanças, mas enfrentando incertezas políticas e econômicas. Em termos educacionais, seu governo refletiu essa ambiguidade. Embora documentos como o “Educação para Todos: Caminhos para Mudança” e o “I Plano de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)” sugerissem um debate sobre as reformas necessárias, os instrumentos de política educacional permaneceram em grande parte os mesmos utilizados no regime militar. Essa continuidade demonstrava a dificuldade de romper com o legado autoritário em um momento de indefinição quanto aos rumos do país.

Nesse contexto, a **Assembleia Nacional Constituinte**, convocada em 1987, tornou-se o grande foco das esperanças de renovação institucional. Mesmo antes de sua instalação, a Constituinte já recebia inúmeras contribuições de diversos setores, incluindo educadores e especialistas em políticas públicas. O campo educacional, que vinha se organizando desde o início da década de 1980, passou a ver a Constituinte como uma oportunidade única para promover reformas profundas. O objetivo era consolidar a educação como um direito de todos e um dever do Estado, princípios que seriam inscritos na nova Constituição, promulgada em 1988.

3.5.1 O tema de um Sistema Nacional de Educação no Processo Constituinte

O processo constituinte, que culminou na promulgação da Constituição de 1988 ocorreu num cenário de intensa mobilização política e social, marcado pela luta por direitos

democráticos, como a educação, um dos pontos centrais discutidos. No contexto pós-ditadura, a Constituição de 1988, chamada de “Constituição Cidadã” por Ulysses Guimarães, refletiu a tentativa de superar o "entulho autoritário" e institucionalizar a participação popular.

Conforme esclarece o Portal da Constituição Cidadã da Câmara dos Deputados¹⁷, o trabalho da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi estruturado em sete etapas, as quais se desdobraram em 25 fases distintas, conforme exposto no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Estruturação do Trabalho da ANC/ 1987

Étapas	Fases
1. Preliminar	<ul style="list-style-type: none"> ● Definição do Regimento Interno da ANC ● Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> ● A: Anteprojeto do Relator ● B: Emenda ao Anteprojeto do Relator ● C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> ● E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão ● F: Substitutivo do Relator ● G: Emenda ao Substitutivo ● H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	<ul style="list-style-type: none"> ● I: Anteprojeto de Constituição ● J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto ● L: Projeto de Constituição ● M: Emendas (1P) de Plenário e Populares ● N: Substitutivo 1 do Relator ● O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 ● P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	<ul style="list-style-type: none"> ● Q: Projeto A (início 1º turno) ● R: Ato das Disposições Transitórias ● S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão ● T: Projeto B (fim do 1º; início 2º turno) ● U: Emenda (2T) ao Projeto B ● V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	<ul style="list-style-type: none"> ● W: Proposta exclusivamente de redação ● X: Projeto D - redação final

¹⁷ Consulte o Portal da Constituição Cidadã, na Câmara dos Deputados através do link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente#item_2

7. Epílogo	<ul style="list-style-type: none"> • Y:Promulgação
------------	---

Fonte: Portal da Constituição Cidadã | Câmara dos Deputados. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa. Acesso em: 15 mar. 2024.

Nos dezoito meses de trabalho, entre 1 de janeiro de 1987 até a votação final em 22 de setembro de 1988, a ANC produziu um volume impressionante de documentação, dentre os quais se contam Resoluções, Anteprojetos, Emendas, Substitutivos, Projetos, Atas, etc. Com relação a estes documentos, que, aliás, podem ser acessados *online*, é importante registrar que antes da abertura da ANC, cidadãos, constituintes e entidades sociais foram chamados a apresentar suas sugestões.

No caso dos cidadãos, entre março de 1986 e julho de 1987, a **Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal** promoveu, por meio do projeto “Diga Gente e Projeto Constituição”, uma campanha para que os cidadãos enviassem sugestões à nova Constituição. Foram distribuídos cinco milhões de formulários em agências dos Correios, e o envio das respostas para o Senado era gratuito. Ao todo, 72.719 sugestões foram coletadas e organizadas no Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC), que reúne tanto as propostas quanto a identificação dos proponentes. Essa base de dados, disponível no portal do Senado Federal, é uma importante fonte histórica sobre a realidade brasileira durante a Constituinte de 1987, acessível para pesquisa por temas.

Além disso, muitas entidades se prepararam antecipadamente para os debates. No campo da Educação vale lembrar que em setembro de 1986, em Goiânia, foi promovida a IV Conferência de Educação, uma iniciativa conjunta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), do Centro de Estudos, Educação e Sociedade (Cedes) e da Associação Nacional de Educação (Ande). O evento contou com a participação de mais de cinco mil educadores e resultou na elaboração de diversas propostas destinadas à Assembleia Constituinte, formalizadas na Carta de Goiânia. Como parte desse movimento, foi criado o Fórum Nacional de Educação na Constituinte, que posteriormente se transformou no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

Paralelamente, em abril de 1987, Brasília sediou o XXI Congresso Nacional da Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (Fenen). O encontro reuniu representantes do setor empresarial, escolas comunitárias vinculadas à Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), e instituições católicas, representadas pela Associação de Educação Católica (AEC) e pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc), que participaram das audiências públicas para defender suas propostas educacionais.

Por outro lado, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, iniciou-se o processo de recebimento de sugestões de constituintes e entidades representativas. Essas sugestões permitiam que os interessados apresentassem temas para inclusão na nova Constituição. Ao todo, foram submetidas 12.000 sugestões sobre diversos assuntos para apreciação pela Assembleia. Em resposta a esse volume de propostas, o Senado Federal criou a base de dados SGCO, que disponibiliza o acesso a todas as sugestões recebidas.

Dado à envergadura da documentação e o escopo do presente trabalho, concentramos nossa atenção na Etapa 2, “Subcomissões Temáticas”, observando a movimentação da Comissão VIII – “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”. Dentro dela, enfocamos especificamente a Subcomissão da “Educação, Cultura e Esportes”, com o objetivo de compreender como o tema do Sistema Nacional de Educação foi debatido pelos parlamentares constituintes.¹⁸

De um modo geral, Martins (2018, p. 314) já havia observado que os debates travados no interior da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes revelam diversos conflitos, a começar pelos defensores da educação pública e aqueles que advogavam pelo financiamento de instituições privadas com recursos públicos. Por exemplo, enquanto o Fórum Nacional de Educação na Constituinte defendia que os recursos fossem destinados exclusivamente às escolas públicas, representantes de escolas privadas, como o padre Agostinho Castejon, defendiam a inclusão de instituições privadas no financiamento público.

Por outro lado, o financiamento da educação foi um dos temas centrais dos debates. A vinculação de receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino foi amplamente discutida, com a proposta de destinar um percentual mínimo dos orçamentos públicos à educação, uma conquista mantida na Constituição. A vinculação foi vista como uma forma de garantir a efetividade do direito à educação, conforme apontado pelo senador João Calmon, que defendeu a manutenção da vinculação dos recursos.

Nesse sentido, o Suplemento de 16 de julho de 1987, do Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Danc) - disponível *online* no Portal da Câmara dos Deputados¹⁹ - revela que os

¹⁸ A composição da Subcomissão era presidida por Hermes Zaneti (PMDB-RS), tendo Aécio Borba (PDS-CE) como 1º Vice-Presidente e Pedro Canedo (PFL-GO) como 2º Vice-Presidente, com João Calmon (PMDB-ES) atuando como relator. Os titulares incluíam parlamentares do PMDB, como João Calmon, Louremberg Nunes Rocha, e Márcia Kubitschek, do PFL, como Átila Lira e Pedro Canedo, além de representantes de outros partidos como Aécio Borba (PDS), Chico Humberto (PDT), Sólon Borges dos Reis (PTB), Florestan Fernandes (PT) e Álvaro Valle (PL). Entre os suplentes, destacavam-se Irapuan Costa Júnior (PMDB), Evaldo Gonçalves (PFL), Ruberval Pilloto (PDS), e José Carlos Coutinho (PL). O secretário da subcomissão era Sérgio Augusto Gouvêa Zaramella.

¹⁹ Veja: DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). Coleção: Assembleias Nacionais Constituintes, 1987-1988. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://encurtador.com.br/MIVBp>

constituintes Chico Humberto (PDT) e Octávio Elísio (PMDB) sugeriram que a União destinasse, respectivamente, 25% e 15% de sua receita à educação. O Fórum Nacional de Secretários de Educação, por sua vez, propôs que esse percentual não fosse inferior a 18% (DANC, 1987b, p. 212). Já o Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB) defendeu que a União destinasse pelo menos 40% de seu orçamento à educação durante o período de formação de uma geração (DANC, 1987c, p. 146). A Fenen, por sua parte, apresentou a proposta de maior incremento de recursos, sugerindo que a União alocasse anualmente pelo menos 25% de sua receita, com os entes subnacionais destinando 40%, tanto para a manutenção quanto para o desenvolvimento do ensino, com a possibilidade de direcionamento desses recursos ao setor privado (DANC, 1987b, p. 346).

Outra questão de destaque foi o salário-educação, um tributo destinado ao financiamento da educação. A destinação desses recursos gerou debates acirrados, com alguns parlamentares, como o constituinte Octávio Elísio, apontando que grande parte do salário-educação estava sendo destinada a bolsas de estudo em vez de financiar o ensino público.

A relação entre o público e o privado também foi motivo de disputa no campo do financiamento, envolvendo a destinação de recursos públicos para instituições privadas. Parlamentares como Florestan Fernandes (PT) argumentaram que o Estado deveria investir prioritariamente no ensino público, criticando a “indústria do ensino” e defendendo que os recursos não deveriam ser divididos com o setor privado.

Não obstante, a leitura dos temas debatidos nas 35 reuniões da Subcomissão – e que podem ser consultados no Apêndice 1 deste trabalho, com links clicáveis para as respectivas Atas – revelou que o tema do **Sistema Nacional de Educação** não foi especificamente debatido pela subcomissão. O debate acerca de um “sistema” foi pautado apenas na 19ª Reunião, em 5/5/1987 quando se discutiu o “Sistema Nacional de Museus”. Percebe-se, todavia, que a temática aparece, sim, mas submersa no debate acerca do financiamento, da descentralização do ensino e do papel da União na educação. Na análise das Atas da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, alguns trechos se destacam:

- **Descentralização do Ensino:** Propostas sugeriam que os estados e municípios deveriam ter maior liberdade para organizar seus sistemas de ensino, enquanto a União se limitaria a estabelecer as bases mínimas para o ensino nacional (ATAS_SUB. EDUCAÇÃO, CUL..., p. 158).

- **Papel Supletivo da União:** Embora a Constituição previsse um papel supletivo da União no sistema de ensino, na prática, isso resultou em uma centralização, especialmente no ensino superior (ATAS_SUB. EDUCAÇÃO, CUL..., p. 518).
- **Criação de Conselhos Municipais de Educação:** Houve propostas para a criação de conselhos municipais em cidades com mais de 50 mil habitantes, cujos membros seriam eleitos democraticamente, com a responsabilidade de supervisionar o ensino local e aproximá-lo da realidade regional (ATAS_SUB. EDUCAÇÃO, CUL..., p. 518).

Destarte, em nosso entendimento, esses debates apontam para a criação de um sistema educacional mais descentralizado, ajustado às realidades regionais. Entretanto, o foco não era necessariamente a criação de um sistema nacional unificado, mas sim um modelo em que a União teria um papel regulador e supletivo.

3.6 O Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é amplamente reconhecida como a mais extensa no que tange à matéria educacional, abrangendo uma gama de aspectos relacionados à educação em diferentes níveis e modalidades. Tal abrangência é evidenciada pela inclusão de dez artigos específicos dedicados à educação (arts. 205 a 214) e pela sua menção em outros dispositivos importantes (arts. 22, XXI, 23, V, 30, VI e nos arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT). Essa estrutura reflete o contexto político da época, em que o Brasil vivia um momento de abertura democrática, caracterizado pelo espírito de uma “Constituição Cidadã”, cuja proposta era a inclusão de sujeitos historicamente excluídos, como expressa no princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I).

Entre os avanços assegurados pela Constituição, destacam-se a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) e a responsabilidade do Estado em prover creche e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos (art. 208, IV). Além disso, a Carta Magna garante a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade apropriada (art. 208, I), e o atendimento educacional especializado a portadores de deficiências (art. 208, III). Esses dispositivos destacam a centralidade da educação no desenvolvimento social e a sua importância como ferramenta de inclusão.

É importante ressaltar que a educação como direito foi consolidada no Brasil inicialmente pela Constituição de 1934, reafirmada nas Constituições de 1946 e 1967, e

reafirmada de maneira abrangente na Carta de 1988, que expressa: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205). Esse artigo não apenas reforça o caráter universal do direito à educação, mas também delimita o papel do Estado, da família e da sociedade na promoção desse direito.

Os princípios norteadores do ensino são tratados no artigo 206, que complementa os avanços mencionados. Além do princípio da igualdade de condições, são garantidos a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”, o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”, a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, a “valorização dos profissionais do ensino” (com garantia de plano de carreira, piso salarial e ingresso por concurso público), e a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, II, III, IV, V e VII). Esses princípios estabelecem uma base sólida para a promoção de uma educação inclusiva, de qualidade e acessível a todos.

A vinculação de recursos para a educação é um aspecto central da Constituição de 1988, refletido no artigo 212, que estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto Estados e Municípios devem destinar 25%. Esse compromisso garante a continuidade do financiamento público para a educação, incluindo programas suplementares, como alimentação e transporte (art. 212, § 4º).

Contudo, à época da promulgação da Constituição de 1988, o conceito formal de Sistema Nacional de Educação não estava presente. O artigo 211, ao estabelecer o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abordava apenas a articulação entre esses entes na organização dos seus sistemas de ensino, mas sem delinear um sistema unificado.

A esse respeito, em entrevista a nós concedida em setembro de 2024, o Deputado Constituinte Hermes Zaneti, que nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte presidiu a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, corroborou os seguintes esclarecimentos:

Robson Vila Nova Lopes.: Deputado, ao analisar as atas dos trabalhos da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, não fica explícito o conceito formal de Sistema Nacional de Educação, a este respeito o que o Sr. poderia compartilhar conosco sobre as discussões em torno do tema.

Hermes Zaneti.: Sobre Sistema, como se pretendia, veja bem qual era a base? [...] a ideia que nós defendíamos, era o ensino público de qualidade para todos em todos os níveis, neste sentido, seria um *sistema único* um *sistema geral*, depois se discutiria o que caberia como fundamento de financiamento para União, Estados, Municípios e

tal, em diferentes esferas, e como é que se daria o financiamento disso, mas como isso não passou, então na verdade ficou retalhado, e aí veio a discussão, o que cabe ao município? O que cabe ao estado? O que cabe a união (Zaneti, 2024).

Conforme exposto pelo Deputado Constituinte Zaneti, nos trabalhos da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, não se conseguiu avançar na ideia de um conceito formal de Sistema Nacional de Educação, segundo Zaneti, além da necessidade de se garantir no texto Constitucional questões cruciais para o atendimento ao direito à educação, discussões e disputas cercearam o debate,

Hermes Zaneti: [...] a partir das dificuldades que se tinha desta visão geral, que não se viabilizava, até porque embora toda a determinação e esforços dentro da Assembleia Nacional Constituinte, não tínhamos chance de fazer valer essa nossa tese [...] em meio as disputas, centramos nossos esforços de que o ensino devia ser: público, gratuito, para todos, e em todos os níveis. Então a partir disso a discussão passou a ser retalhada e o que caberia ao ensino privado, quais seriam os seus limites, o que poderia ficar com o ensino público, de quem ficariam as responsabilidades enfim (Zaneti, 2024).

A inclusão de uma menção explícita ao SNE no texto constitucional ocorreu posteriormente, com a **Emenda Constitucional n.º 59**, promulgada em 11 de novembro de 2009. Essa emenda foi resultado de um projeto proposto pela senadora Ideli Salvatti (PT/SC) em 2008 e visava a reformar aspectos importantes da educação, incluindo a ampliação da obrigatoriedade do ensino para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos e a inclusão de programas suplementares em todas as etapas da educação básica (art. 208, incisos I e VII).

Além disso, a emenda modificou o artigo 214, que passou a estabelecer como uma das finalidades do Plano Nacional de Educação (PNE) a "articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração", com o objetivo de integrar as ações entre os diferentes níveis de governo. Essa mudança, inserida pelo inciso VI do artigo 214, introduziu a ideia de um sistema articulado que coordenasse as políticas educacionais, assegurando o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades.

A Emenda Constitucional n.º 59 também ajustou o financiamento da educação ao prever a redução progressiva da Desvinculação das Receitas da União (DRU), um mecanismo que, até então, permitia a retirada de parte dos recursos vinculados à educação. A partir dessa emenda, o percentual da DRU foi gradualmente reduzido até ser eliminado em 2011, garantindo maior disponibilidade de verbas para a educação.

Por fim, a emenda incorporou a obrigatoriedade da União em apoiar tecnicamente e financeiramente Estados e Municípios na implementação do ensino obrigatório até 2016,

consolidando o regime de colaboração e assegurando o funcionamento integrado dos sistemas de ensino em todo o país. Assim, a Emenda n.º 59 representou um marco na estruturação do Sistema Nacional de Educação, ao fortalecer a articulação entre os entes federados e promover uma maior coerência nas políticas educacionais.

Importante lembrar que as discussões em torno do Sistema Nacional de Educação (SNE) foram destaque durante a realização das edições 2010 e 2014 da Conferência Nacional de Educação (CONAE). Em 2010²⁰, a CONAE trouxe como tema central “*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*”. Já em 2014²¹, segundo o documento referência, teve como tema central “*O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*”.

Vale mencionar que as Conferências de Educação se configuram como importantes espaços na política e gestão da educação, considerando que nas etapas: municipais, estaduais, do DF e Nacional, são garantidas o direito à participação, no processo de produção de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, debates sobre temas de interesse educacional, bem como na formulação e avaliação de políticas e iniciativas públicas.

Em 2015, quando reempossada ao cargo de Presidente da República, a presidenta Dilma Rousseff anunciou como lema do novo Governo “*Brasil, Pátria Educadora*”²², que entre suas diretrizes, especificamente no eixo 1 “*Federalismo cooperativo – Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição*”, coloca o SNE na agenda política institucional. Sobre as repercussões e contexto histórico detalharemos no capítulo 4, ao discorrer sobre as disputas e intencionalidades elencadas nesta pesquisa.

Vale mencionar que o “*Pátria Educadora*” apresentou diretrizes que se estruturariam como prioridades do Governo voltadas para a superação dos desafios históricos da educação no Brasil. Elaborado por uma equipe interdisciplinar liderada pela SAE, segundo um de seus elaboradores, o texto fundamentou-se nos princípios de equidade, qualidade e eficiência,

²⁰ A CONAE (2010) ocorreu em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, e foi precedida de Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, realizadas durante o ano de 2009. O Tema Central da CONAE (2010) foi definido por sua Comissão Organizadora Nacional. O documento referência e demais informações podem ser conferidas em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2010> acesso em: 25 nov. 2024.

²¹ A CONAE (2014) ocorreu em Brasília, de 19 a 23 de novembro de 2014, convocada pela Portaria n.º 1.410, de 03 de dezembro de 2012. O Tema Central da CONAE (2014) foi definido por sua Comissão Organizadora Nacional. O documento referência e demais informações podem ser conferidos em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2014> acesso em: 25 nov. 2024.

²² Sobre o “*Brasil, Pátria Educadora*” matéria institucional documentos e informações disponíveis em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/janeiro/lema-do-novo-governo-sera-201cbrasil-patria-educadora201d>. Acesso em: 25 nov. 2024.

reconhecendo as desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro (Sant'Anna, 2024).

Nesse contexto, o documento propõe ações com a intenção de integrar políticas públicas por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Educação, priorizando a gestão articulada entre os entes federativos, a valorização docente, a modernização pedagógica e o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade que assegurassem o acesso universal à educação básica como instrumento de transformação social e econômica.

Por fim, julgamos pertinente ainda lembrar que em junho de 2015, o Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) elaborou um parecer em defesa da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE).²³

A análise apresentada pelo MEC reforça a necessidade urgente de instituir o Sistema Nacional de Educação como uma agenda prioritária para o Brasil. O documento destaca que a educação, um direito social garantido pela Constituição de 1988, deve ser organizada em um sistema coeso e articulado para garantir equidade e qualidade no ensino em todas as regiões do país. A Emenda Constitucional n.º 59/2009, que incluiu a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos e articulou o PNE, representou um avanço, mas a ausência do SNE tem deixado lacunas na coordenação das políticas educacionais.

Entre as fragilidades apontadas pela ausência de um SNE, destacam-se a falta de referenciais nacionais de qualidade, a fragmentação de políticas públicas e a descontinuidade de ações entre as esferas federativas. Isso impede o avanço em áreas-chave, como a regulação do ensino privado e a busca por equidade educacional. O PNE, instituído pela Lei 13.005/2014, estabeleceu metas decenais e a vinculação de recursos públicos, mas o MEC sublinha que, sem a criação formal do SNE, a articulação das políticas educacionais permanece deficiente, comprometendo a implementação integral das estratégias previstas no Plano.

A proposta do MEC sugere um conjunto de quatro dimensões articuladas para a instituição do SNE, incluindo alterações na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), regulamentação do artigo 23 da Constituição (ou a Lei de Responsabilidade Educacional), adequação das regras de financiamento e a reorganização dos sistemas de ensino à luz das novas normas nacionais. O objetivo é assegurar que as ações educativas sejam realizadas em regime de colaboração, respeitando as responsabilidades dos diferentes entes federados e promovendo a qualidade e a equidade em todo o sistema.

²³ O documento está disponível para leitura no Anexo 1 deste trabalho. No próximo capítulo discutiremos mais de perto a criação e a atuação da SASE.

O documento também enfatiza a importância da gestão democrática como princípio fundamental do SNE, garantindo a participação social por meio de conselhos, conferências e fóruns de educação. Essa estrutura participativa deve se estender a todas as esferas de governo e sistemas de ensino, promovendo a corresponsabilidade na formulação e execução das políticas educacionais.

Em conclusão, o MEC defende que a instituição do SNE é um passo necessário para consolidar o direito à educação com equidade no Brasil. Sem um sistema articulado, as desigualdades regionais persistem, e a execução das metas do PNE permanece vulnerável a interrupções e discontinuidades. Portanto, a criação de um SNE vinculado a diretrizes claras e a uma governança colaborativa tornou-se uma prioridade para o avanço da educação no país.

Paralelamente ao parecer do MEC, construiu-se por meio da Secretaria de Ação Estratégica (SAE), no âmbito da Presidência da República, o projeto “*Pátria Educadora*”²⁴, cujo **Eixo 1- Federalismo Cooperativo** propunha a *Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição*. O documento para discussão preliminar veio à público um mês depois do Parecer do MEC, em julho de 2015. Todavia, face aos desdobramentos do Golpe que, em 2016, destituiu a Presidenta Dilma Rousseff o projeto foi abortado. A instituição do Sistema Nacional de Educação no Brasil retornaria com fôlego à pauta institucional com o **Projeto de Lei 235/2019** apresentado ao Congresso Nacional pelo Senador Flávio Arns - REDE/PR, em 17/03/2022. Todo este movimento requer uma observação mais aprofundada, sendo o nosso objetivo para o próximo capítulo.

²⁴ PÁTRIA EDUCADORA: A QUALIFICAÇÃO DO ENSINO BÁSICO COMO OBRA DE CONSTRUÇÃO NACIONAL, lançado em 2015 pelo Governo Federal sob a coordenação de Roberto Mangabeira Unger, então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Veja: BRASIL. **Pátria educadora**: a qualificação do Ensino Básico como obra de construção nacional. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2015.

CAPÍTULO 4

DISPUTAS E INTENCIONALIDADES: INFLUÊNCIA E DISCURSO NOS CONTEXTOS DE PRODUÇÃO DO PLP 235/2019

Este capítulo explora os processos, conflitos e articulações que resultaram na formulação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, cujo objetivo é instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE). A partir de uma análise detalhada dos registros legislativos e das contribuições de diferentes atores sociais, como educadores, políticos e organizações da sociedade civil, investigamos as tensões que marcaram o debate sobre o papel do Estado na educação e a construção de um sistema educacional que promovesse maior equidade e justiça social no Brasil.

Iniciamos com uma breve contextualização sobre a tramitação do PLP 235/2019, apresentado ao Senado Federal em 2019 pelo senador Flávio Arns e encaminhado à Câmara dos Deputados em 2022. A proposta, apensada a diversos outros projetos de lei complementares, enfrentou um caminho de intensa discussão e emendas nas comissões legislativas. O texto atual reflete uma convergência de ideias que há muito tempo estavam sendo articuladas em conferências e debates educacionais.

Além disso, este capítulo apresenta as disputas políticas e ideológicas que permearam a construção do PLP 235/2019. O processo de sua formulação não ocorreu isoladamente, mas sim como parte de um longo movimento que teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que foi intensificado com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996. Ao longo dos anos, diversas tentativas de regulamentação da cooperação federativa educacional foram feitas, culminando em um esforço de consolidar o SNE, o que é evidenciado pelo apensamento de outros sete projetos de lei complementares ao PLP 235/2019.

Com base em pesquisas documentais e entrevistas com diferentes participantes do processo legislativo, este capítulo busca desvendar as intenções por trás das propostas que foram incorporadas ao PLP 235/2019. Nossa análise divide-se em dois momentos históricos: o período de consolidação do debate, que vai de 2010 a 2015, e o período de resistência ao avanço conservador, que se estende de 2016 a 2022. Esses momentos são essenciais para compreender o contexto sócio-histórico e as influências discursivas que moldaram a formulação do PLP 235/2019, uma peça legislativa que carrega as marcas de anos de articulação entre diferentes grupos políticos e sociais, todos com suas próprias visões sobre a educação no Brasil.

No próximo tópico nos dedicamos as trajetórias e conflitos do processo de elaboração e tramitação do PLP 235/2019 de autoria do Senador Flávio Arns, vale mencionar que o PLP se

configura como o oitavo em tramitação no período de 2011 a 2019, sobre os demais projetos apresentaremos de forma detalhada na Figura 13 elaborada a partir de levantamento realizado no acervo da Câmara dos Deputados.

4.1 A Institucionalização do Sistema Nacional de Educação: Trajetórias e Conflitos no processo de Construção do PLP 235/2019

Em 17 de março de 2022, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebeu o Ofício nº 118/22, enviado pelo Senado Federal, que submetia à revisão da Câmara o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019, de autoria do Senador Flávio Arns²⁵. De acordo com sua ementa, o projeto “[...] institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme o disposto no artigo 23, parágrafo único, no artigo 211, e no artigo 214 da Constituição Federal” (Arns, 2019). A partir desse momento, a proposta foi distribuída para análise em comissões permanentes, incluindo a Comissão de Educação, Comissão de Finanças e Tributação, e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O projeto enfrentou um processo rigoroso de avaliação nas comissões, sendo apensado a outros projetos similares, conforme detalhamento apresentado no Quadro 3, que também tratam da criação do SNE. A tramitação incluiu debates e a apresentação de emendas, ajustando o texto conforme as discussões nas comissões e no Plenário do Senado.

Em outubro de 2024, o PLP 235/2019 encontrava-se na fase final de tramitação na Câmara, com a situação marcada como *“Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)”*. Isso significa que o projeto já passou por todas as comissões necessárias e agora aguarda sua inclusão na ordem do dia para deliberação em Plenário²⁶. Contudo, a decisão sobre quando o

²⁵ Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Projeto de Lei da Câmara (PLC) são proposições legislativas com finalidades e trâmites distintos no Congresso Nacional. O **PL** é a proposição ordinária destinada a criar, alterar ou revogar leis sobre qualquer matéria de competência legislativa, demandando aprovação por maioria simples. Já o **PLP** regulamenta matérias específicas previstas na Constituição Federal, como normas gerais sobre tributação, exigindo aprovação por maioria absoluta. O **PLC**, por sua vez, indica que o projeto de lei foi iniciado na Câmara dos Deputados e, após aprovação, segue ao Senado para revisão e votação. Cada um desses projetos tem um impacto e um processo legislativo diferente, de acordo com a natureza da matéria tratada e o quórum necessário para sua aprovação. Para saber mais, consulte: Câmara dos Deputados, Glossário Legislativo: www.camara.leg.br; Senado Federal, Sistema de Informações Legislativas: www.senado.leg.br.

²⁶ A etapa final de tramitação de um Projeto de Lei Complementar (PLP) no Congresso Nacional envolve o seguinte processo: 1. **Aprovação nas duas Casas**: O projeto deve ser aprovado tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Cada Casa pode propor emendas e, se houver mudanças substanciais, o projeto precisa retornar para a Casa de origem para nova apreciação; 2. **Votação em Plenário**: Após passar pelas comissões, o projeto é votado no Plenário. É necessário o quórum de **maioria absoluta** para aprovação, o que significa mais da metade dos membros da respectiva Casa legislativa; 3. **Sanção ou Veto Presidencial**: Uma vez aprovado no Congresso, o projeto é enviado ao Presidente da República, que pode sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente; 4. **Publicação e Promulgação**: Caso sancionado, o projeto é transformado em lei e publicado no Diário Oficial da União. Se houver veto, o Congresso pode optar por mantê-lo ou derrubá-lo.

projeto será votado depende da organização da agenda pela Presidência da Câmara, após consulta ao Colégio de Líderes. Até o momento, estão inscritos quatro parlamentares para falar *a favor do projeto*: Hildo Rocha (MA/MDB); Leo de Brito (AC/PT); Maria do Rosário (RS/PT) e Bibó Nunes (RS/PL).

Não identificamos até o encerramento de nossa pesquisa, oradores inscritos contra o projeto. Essa lista de inscritos sugere um ambiente favorável para a aprovação do texto, considerando o apoio multipartidário e a ausência de oposição organizada. A expectativa é que, após a aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto seja encaminhado para sanção presidencial, completando assim o processo legislativo e oficializando o Sistema Nacional de Educação no Brasil.

Embora a discussão em Plenário represente o estágio final de uma tramitação bicameral - que teve início em 10 de outubro de 2019, no Senado Federal -, é importante ter claro que a concepção e construção do PLP 235/2019 se inscrevem em um contexto muito mais amplo, permeado por intensas disputas políticas, ideológicas e educacionais no cenário brasileiro contemporâneo.

As evidências que perseguimos por meio da pesquisa documental nos sítios eletrônicos do Congresso Nacional e das entrevistas realizadas com diferentes sujeitos demonstraram que a formulação do PLP 235/2019 não pode ser vista como um evento isolado no contexto legislativo. Pelo contrário, trata-se de um produto de anos de articulação entre diferentes grupos e atores sociais, cada um com suas próprias visões sobre o papel do Estado na educação e o caminho para a construção de um sistema educacional mais justo e equitativo no Brasil. Esses atores, representados por educadores, políticos, organizações civis e movimentos sociais, estiveram diretamente envolvidos na elaboração de propostas que visavam à criação do Sistema Nacional de Educação, uma ideia que vinha ganhando força desde a promulgação da Constituição de 1988 e a posterior criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996.

A pesquisa no portal do Câmara dos Deputados, no âmbito da tramitação do PLP 235/2019²⁷, revelou que o projeto de Flávio Arns é a oitava proposta de uma lista que teve início em 2011, conforme se observa no quadro a seguir. Com exceção do PLP 15/2011 - que, embora nascido no calor dos debates da Conferência Nacional de Educação de 2010, não trata especificamente da instituição do Sistema Nacional de Educação - todos os outros o fazem.

27

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=2318217&fichaAmigavel=nao>
Acesso em: 10 out. 2024

Veja:

Quadro 3 - Projetos de Lei de Complementar, Instituição do Sistema Nacional de Educação. 2011 a 2019

PLP	AUTORIA	EMENTA	SITUAÇÃO
15/2011	Felipe Bornier (PHS/RJ)	Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira.	Apensado ao PLP 413/2014
413/2014	Ságuas Moraes (PT/MT)	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Apensado ao PLP 448/2017
448/2017	Giuseppe Vecci (PSDB/GO)	Regulamenta a cooperação federativa na área da educação, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Educação - SNE, em regime de cooperação e colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio dos seus Sistemas de Ensino, com fundamento nos artigos 211 e 214 da Constituição Federal, considerando ainda os princípios da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, do Plano Nacional de Educação.	Apensado ao PLP 413/2014
25/2019	Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO)	Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.	Apensado ao PLP 235/2019
47/2019	Pedro Cunha Lima (PSDB/PB)	Dispõe sobre instrumento de cooperação federativa para transferência à União de competências educacionais de Estados, Distrito Federal e Municípios.	Apensado ao PLP 25/2019, passando a tramitar junto ao PLP 235/2019
216/2019	Professora Rosa Neide (PT/MT)	Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios, para garantir a educação como direito social, e para cumprir o disposto no Plano Nacional de Educação – PNE e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.	Apensado ao PLP 25/2019, passando a tramitar junto ao PLP 235/2019

PLP	AUTORIA	EMENTA	SITUAÇÃO
267/2020	Rose Modesto (PSDB/MS)	Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas educacionais, em regime de colaboração, e institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), nos termos do inciso V do caput do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.	Apensado ao PLP 25/2019, passando a tramitar junto ao PLP 235/2019
235/2019	Flávio Arns (REDE/PR)	Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal.	Pronta para pauta no Plenário do Senado.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na tramitação do PLP 235/2019 em 2024.

Vale lembrar que além do PLP 235/2019 e dos outros sete PLPs²⁸ apresentados por parlamentares na Câmara, houve contribuições significativas do Executivo, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), ligada ao MEC, e Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), além do envolvimento do Fórum Nacional de Educação (FNE). As propostas elaboradas por esses órgãos entre 2015 e 2019 foram incorporadas nas discussões legislativas, alinhando-se aos principais objetivos comuns: reduzir desigualdades regionais, melhorar a qualidade da educação, fortalecer a cooperação entre os entes federativos e valorizar os profissionais do magistério.

Embora essas propostas convergissem quanto aos fins, divergiram em seus meios, apresentando diferentes visões sobre a governança e o funcionamento do regime de colaboração entre União, estados e municípios. Algumas enfatizaram uma maior centralização pela União, enquanto outras priorizaram a autonomia local. Esse embate trouxe complexidade ao debate, mas também enriquecimento ao processo, refletindo a diversidade de interesses e a realidade de um sistema educacional nacional que busca equilibrar equidade e autonomia.

Destarte, a formulação PLP 235/2019 e os momentos finais de sua tramitação são o resultado de um amplo debate, estruturado por meio de acordos progressivos e interconectados, que envolveu a participação ativa de centenas de pessoas. O desenrolar destas discussões foi e continua marcado não apenas pelos trâmites legislativos, mas também pelo embate entre projetos concorrentes sobre o futuro da educação no país. Para compreender a amplitude e a

²⁸ Os PLPs mencionados e apresentados no Quadro 3. Projetos de Lei Complementar, Instituição do Sistema Nacional de Educação. 2011 a 2019, suas respectivas informações e pensamentos foram extraídas do histórico de tramitação do PLP 235/2019 na Câmara dos Deputados, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2318217> Acesso em 26 nov. 2024.

complexidade desse processo, é essencial analisar o contexto sócio-histórico, bem como a produção de discursos que influenciaram a formulação do PLP 235/2019. Neste movimento identificamos dois momentos cruciais:

- **Período de consolidação do debate:** demarcado entre **2010 e 2015**, quando se buscaram consensos para alinhar os princípios do SNE.
- **Período de resistência ao avanço conservador:** estendido de **2016 a 2022**, marcado por embates políticos que impactaram diretamente a agenda educacional.

Vamos agora observar mais de perto cada um desses períodos.

4.1.1 Consolidação do Debate: 2010 a 2015

A concepção do SNE como instrumento central para a coordenação e articulação das políticas educacionais no país remonta à aprovação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os princípios da cooperação entre União, estados e municípios na gestão educacional. No entanto, foi a partir dos anos 1990, impulsionada por organismos multilaterais, que se intensificaram as reformas educacionais no Brasil, tendo como eixo a descentralização e a desregulamentação das políticas sociais, conforme destaca Dourado (2018).

Um marco relevante no debate sobre a estruturação de um sistema nacional de educação ocorreu com a formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996. Nesse processo, o SNE apareceu como uma proposta central para superar dois desafios educacionais: a universalização da educação básica e a garantia de um padrão de qualidade no ensino. De acordo com Dourado (2018), após um processo marcado por intensos debates entre os defensores do ensino público e privado e a apresentação de diversos projetos, o deputado Jorge Hage apresentou um substitutivo.

Este substitutivo, aprovado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, introduziu avanços significativos ao sugerir uma nova organização para a educação nacional. Entre as propostas estavam a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), do Plano Nacional de Educação (PNE), do Conselho Nacional de Educação (CNE) como órgão normativo do SNE, e do Fórum Nacional de Educação (FNE) como instância de consulta e diálogo com a sociedade. No entanto, o substitutivo de Darcy Ribeiro, com forte apoio do governo, foi aprovado posteriormente, alterando substancialmente essa proposta inicial²⁹. Assim, as alterações promovidas no texto da LDB ao longo de sua tramitação acabaram

²⁹ Veja: SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

resultando em uma redação mais enxuta, que se limitou a tratar da organização das instituições educacionais sob a responsabilidade de cada ente federado, sem avançar na institucionalização do SNE como originalmente proposto (Licio; Pontes, 2020). Mesmo assim, o debate em torno do SNE não foi abandonado.

Já a inclusão explícita do SNE no texto constitucional ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que alterou os artigos 211 e 214 da Constituição Federal, incorporando o SNE e ampliando o debate sobre a gestão educacional no país. Como vimos, a emenda foi fruto de uma proposta apresentada pela senadora Ideli Salvatti em 2008, que tinha como objetivo reformar aspectos essenciais da educação brasileira, como a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2009). Com essa emenda, o SNE passou a fazer parte da estrutura normativa da educação nacional, delineando as responsabilidades e competências de cada ente federativo e estabelecendo metas e estratégias para a articulação das políticas educacionais, que culminariam na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014.

Não obstante, é importante frisar que a pauta do SNE ganhou novo fôlego nos governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016), sobretudo com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, e a posterior aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação, instituídos pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. O governo Lula foi a melhor oportunidade para fazer avançar o SNE.

Coube ao governo Lula inaugurar uma nova concepção de políticas públicas educacionais, pautada pela valorização da diversidade, pela inclusão e pela gestão democrática, que contou com a participação ativa dos movimentos sociais e de setores da sociedade civil (Dourado, 2018). E caberia ao segundo governo Dilma - precocemente abortado devido ao golpe de 2016 - uma dedicação definitiva à *educação*, consubstanciada no slogan “*Brasil, Pátria Educadora*”, conforme salientou Ramiro Nóbrega Sant’Ana³⁰, em entrevista a nós concedida em 27 de setembro de 2024.

³⁰ Ramiro Nóbrega Sant’Ana, é Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), com mestrado em Direito pela mesma instituição (2009) e doutorado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), quando cursou um período sanduíche na Universidade de Harvard (EUA), em 2017. Atuando como defensor público no DF e aficionado pela relação direito e saúde, teve sua tese “*A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública*”, selecionada para receber o Prêmio CAPES de Tese (2018). No período de 2009 a 2015, atuou na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR, onde exerceu os cargos de Gerente de Projetos (2015) e Coordenador-Geral do Gabinete do Ministro (2009).

No período coberto pelos mandatos de Lula e Dilma, foram realizadas as Conferências Nacionais de Educação (CONEB em 2008 e CONAE em 2010 e em 2014), articuladas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE)³¹. Essas conferências foram fundamentais para consolidar a ideia de uma gestão educacional descentralizada, mas coordenada, visando à criação de um sistema capaz de articular as diferentes esferas de governo em torno de objetivos comuns para a educação.

Não por acaso, o tema principal proposto para a “CONAE 2010³², *“Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”*, refletia a importância de organizar o sistema educacional brasileiro de forma mais coesa e democrática, de forma que as políticas públicas fossem implementadas com base em um regime de colaboração entre os diferentes entes federativos³³.

Logo, um dos aspectos centrais abordados durante a CONAE 2010 foi a necessidade de se construir um Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável por articular, de maneira eficiente, as responsabilidades entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. A proposta de um SNE surgia, assim, como uma resposta às lacunas históricas no sistema educacional brasileiro, que sempre enfrentou dificuldades em garantir uma política de educação de qualidade e de acesso universal. A criação do SNE, portanto, visava superar esses obstáculos e consolidar uma orientação política comum, voltada para a efetivação do direito à educação, conforme apontado nos documentos resultantes da conferência.

³¹ A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é um espaço democrático promovido pelo Poder Público, aberto à participação de toda a sociedade no desenvolvimento da Educação Nacional. Sua importância política remonta à criação do Ministério da Educação em 1937, quando o Decreto-Lei nº 378 instituiu a Conferência Nacional de Educação como mecanismo para facilitar o diálogo entre o governo e os estados sobre questões educacionais e de saúde. A primeira edição da conferência ocorreu em novembro de 1941, sendo seguida por diversos outros encontros, organizados tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, surgiram novos espaços democráticos para a formulação de políticas públicas, retomando as Conferências de Educação. Em 2010, foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), por meio da Portaria nº 1.407 do Ministério da Educação, como órgão permanente responsável pela coordenação das conferências e pela implementação das propostas debatidas. O FNE atua como um espaço de diálogo contínuo entre a sociedade civil e o governo, assegurando a participação ativa de ambos os setores na construção das políticas educacionais. Além das edições de 2010 e 2014, também tiveram como pauta o Sistema Nacional de Educação, as edições de 2018 e 2022.

³² A Conferência Nacional da Educação Básica – CONEB, organizada em Brasília, no período de 14 a 18 de abril de 2008, deliberou pela realização da Conferência Nacional da Educação – CONAE, programada para o primeiro semestre de 2010. A CONAE 2010, foi também em Brasília entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, foi antecedida por Conferências Municipais, que ocorreram no primeiro semestre de 2009, e por Conferências Estaduais e do Distrito Federal, realizadas no segundo semestre do mesmo ano.

³³ Durante a Conae, as comissões estaduais e do Distrito Federal inseriram 5.300 deliberações no Sistema de Relatoria, propondo emendas ou novos parágrafos ao documento. A Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização (CEDS) sistematizou as propostas, com base em critérios regimentais, no Documento-Base da etapa nacional, encaminhando 2.057 emendas para apreciação nas plenárias de eixo. As seis plenárias, realizadas em 30 e 31 de março de 2010, aprovaram 694 emendas, posteriormente submetidas à deliberação na plenária final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Foram aprovadas 677 emendas, e o conteúdo final foi registrado no Documento Final.

O Documento-Referência da CONAE 2010, que orientou as discussões ao longo do processo, foi o ponto de partida para os debates em nível nacional. Este documento não apenas refletiu sobre a situação atual da educação brasileira, como também apresentou diretrizes e estratégias para enfrentar os desafios identificados. As deliberações resultaram em emendas que foram posteriormente sistematizadas e incorporadas ao Documento Final da CONAE. Esse documento final é fruto de uma construção coletiva, envolvendo desde comissões estaduais até deliberações nas plenárias de eixo, realizadas durante o evento, mostrando o esforço colaborativo de diversos segmentos da sociedade civil e política.

A principal tarefa do SNE, conforme definido nas deliberações da CONAE, é a de garantir a articulação entre as diferentes esferas de governo, respeitando as particularidades de cada região e promovendo políticas educacionais que assegurem a universalização do acesso e a manutenção de padrões mínimos de qualidade. Um dos grandes desafios discutidos na conferência foi o de propiciar uma gestão democrática da educação, o que envolveria tanto a valorização dos profissionais da educação quanto a promoção de uma educação inclusiva, que respeite a diversidade e que seja acessível a todas as camadas sociais.

As diretrizes elaboradas durante a CONAE 2010 indicam que o Sistema Nacional de Educação deveria assegurar que as políticas educacionais sejam construídas de maneira integrada entre os entes federados. Isso significa que a gestão da educação no Brasil não poderia mais ser fragmentada entre as instâncias federal, estadual e municipal, como historicamente tem ocorrido. Em vez disso, o regime de colaboração deveria promover a corresponsabilidade entre os entes, assegurando uma distribuição mais equitativa de recursos e o acompanhamento constante das políticas públicas implementadas.

Entre os desafios propostos pela CONAE 2010 para a educação brasileira estão a criação de um ambiente de debate permanente sobre a qualidade da educação, a institucionalização de mecanismos de acompanhamento e controle social e a promoção de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia. Além disso, a conferência destacou a importância de o SNE atuar como um articulador não apenas das políticas públicas educacionais, mas também da valorização dos profissionais da educação, com a definição de parâmetros salariais e profissionais adequados.

As deliberações da CONAE 2010 sobre o Sistema Nacional de Educação também enfatizam a necessidade de criar mecanismos para assegurar a educação inclusiva e de qualidade em todos os níveis de ensino. A proposta é que a educação básica e a superior estejam unidas por um conjunto de diretrizes nacionais que garantam não só o acesso, mas também a permanência e o sucesso dos estudantes no sistema educacional. Assim, os pontos definidos na

agenda de políticas públicas propostas pela CONAE 2010 foram considerados em seu documento final:

[...] imprescindíveis para assegurar, com qualidade, a função social da educação e das instituições educativas, ou seja, a educação inclusiva; a diversidade cultural; a gestão democrática e o desenvolvimento social; a organização e institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, que promova, de forma articulada, em todo o País, o regime de colaboração; o financiamento e acompanhamento e o controle social da educação; a formação e valorização dos/das trabalhadores/as da educação. Todos esses aspectos remetem à avaliação das ações educacionais e, sobretudo, à avaliação e ao acompanhamento permanente do Plano Nacional de Educação com vistas a ajustar suas metas e diretrizes, às novas necessidades da sociedade brasileira (Brasil, 2010, p. 13).

Pelo menos duas iniciativas institucionais brotaram diretamente das discussões e pressões produzidas pela CONAE 2010: o PLP 15/2011 e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 15/2011, de autoria do deputado Felipe Bornier, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 22 de fevereiro de 2011 e tinha como objetivo estabelecer normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à gestão pública da educação escolar brasileira. O PLP 15/2011 surgiu no contexto dos debates intensificados pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, refletindo a busca por mecanismos que garantissem uma maior articulação entre os entes federativos no âmbito educacional (Oliveira; Segatto, 2023).

Entre os principais pontos do projeto, destacavam-se a redistribuição de responsabilidades entre os entes da federação e o suporte técnico-financeiro por parte da União, com a finalidade de assegurar a qualidade da educação. O projeto enfatizava a valorização dos profissionais da educação, propondo a implementação de planos de carreira e programas de formação continuada. Além disso, incluía a necessidade de melhoria das infraestruturas educacionais, com padrões definidos para a educação básica, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (Brasil, 2011).

O PLP 15/2011 também tratava da implementação de programas suplementares, como alimentação escolar, transporte e assistência à saúde dos estudantes. Esses programas tinham o intuito de complementar a oferta educacional e garantir uma formação integral de qualidade. Outro ponto crucial era a avaliação anual do rendimento escolar, integrada a um sistema nacional de avaliação, que permitiria a comparabilidade dos resultados dentro e entre as redes de ensino, promovendo uma educação mais equitativa (Brasil, 2011).

Contudo, o projeto enfrentou dificuldades durante sua tramitação. Para o relator do projeto, o deputado Sebastião Bala Rocha do Partido Democrático Trabalhista do Amapá (PDT/AP), o projeto não abordava, especificamente, o tema da cooperação de que trata o Art. 23 da Constituição Federal de 1988, mas tinha como teor as finanças públicas e as transferências de recursos. Assim, foi encaminhado para análise em várias comissões da Câmara, incluindo as comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Educação e Cultura, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Após algumas deliberações e pareceres favoráveis, o projeto foi arquivado em 31 de janeiro de 2019, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara, a saber: o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que, ao final de cada legislatura, todas as proposições que ainda estiverem em tramitação deverão ser arquivadas, com exceção de algumas categorias.³⁴

O arquivamento do PLP 15/2011 reflete as dificuldades em consolidar uma legislação robusta para a cooperação federativa no âmbito educacional. No entanto, ele serviu como ponto de partida para discussões posteriores, que retomaram alguns dos seus pontos principais.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi instituída em 2011, em resposta a uma deliberação da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010. Sua criação ocorreu por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, sendo posteriormente reestruturada pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012.

A SASE desempenhou um papel fundamental na promoção da articulação entre os entes federados e o Ministério da Educação para a construção de um Sistema Nacional de Educação. Esse processo tinha como objetivo unificar as ações de governança educacional entre União, estados e municípios, garantindo o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). As iniciativas da SASE foram fundamentais para a construção do debate acerca do Sistema Nacional de Educação e sua reverberação nos *sete projetos de Lei Complementar* apresentados no Congresso Nacional, para a instituição do SNE, depois do já citado PL 15/2011.

O início da trajetória da SASE foi marcado pela nomeação de Carlos Abicalil como seu primeiro secretário. Sob sua liderança, foi elaborado um planejamento estratégico que delineou cinco desafios principais para a instituição do SNE. Entre esses desafios, destacavam-se a

³⁴ As exceções incluem proposições de iniciativa popular, projetos de código, proposições relativas a tratados internacionais, contas do Presidente da República, e outras especificadas. Além disso, se uma proposição já passou por três legislaturas completas sem tramitar, ela também será arquivada. No caso de proposições tramitando conjuntamente, os pareceres aprovados permanecem válidos e podem ser usados para instruir as proposições que ainda não foram arquivadas. Para saber mais, acesse o Portal da Câmara: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

necessidade de garantir que o PNE cumprisse sua função de articulação com o SNE e a construção de uma proposta institucionalmente validada do Sistema Nacional de Educação. A estratégia desenvolvida por Abicalil estabeleceu as bases para uma nova governança educacional no Brasil, cujo objetivo central era promover uma gestão integrada e colaborativa entre os entes federativos.

Em 2012, Carlos Abicalil deixou o cargo de secretário da SASE, sendo substituído por Binho Marques, ex-governador do Acre. Marques garantiu a continuidade das ações políticas e da estratégia institucional estabelecida por seu antecessor, mantendo o foco nos desafios previamente identificados. Sob sua liderança, a SASE ampliou seu papel na assistência técnica para a elaboração e adequação dos Planos de Educação nos estados, municípios e no Distrito Federal. Esse esforço culminou na criação da Rede de Assistência Técnica, que desempenhou um papel crucial no monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, fortalecendo as bases para a construção de um sistema educacional mais equitativo e eficiente.

Apesar dos avanços, o processo de criação do SNE enfrentou resistências internas e externas. No âmbito do MEC, algumas vezes discordavam da necessidade de um sistema formal, argumentando que legislações como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Fundeb já cumpriam o papel de articuladores do sistema educacional. Entretanto, a SASE sustentava que essas leis, embora importantes, não eram suficientes para enfrentar as profundas desigualdades educacionais regionais e promover a equidade em todas as esferas da educação brasileira (Nogueira, 2016).

As discussões entre o MEC e entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) também foram permeadas por divergências quanto ao formato que o SNE deveria adotar. Contudo, as iniciativas lideradas pela SASE, incluindo a criação de documentos orientativos e a estruturação de redes de apoio técnico, continuaram a pavimentar o caminho para a criação do Sistema Nacional de Educação.

Por outro lado, Nogueira (2016) também observa que os Grupos de Trabalho (GTs), organizados pela SASE entre 2012 e 2015, desempenharam um papel central nas discussões sobre temas fundamentais, como a territorialidade educacional e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). Esses grupos, compostos por especialistas e representantes de diferentes setores, não apenas geraram debates conceituais, mas também proporcionaram avanços concretos na formulação de políticas educacionais voltadas para a distribuição equitativa de

recursos. O CAQi, em particular, tornou-se um conceito central nas discussões sobre a garantia de padrões mínimos de qualidade em todo o sistema educacional.

Se seguirmos uma “Linha do Tempo”, observamos que o ano de 2013 marcou um ponto de inflexão nas discussões sobre a criação do SNE, com o primeiro debate público sobre o tema ocorrendo durante o *IV Seminário de Educação Brasileira (IV SEB)*. Durante o evento, Binho Marques apresentou oficialmente a proposta do Sistema Nacional de Educação, destacando os principais desafios e conceitos que norteariam o sistema. No entanto, a complexidade dos temas abordados e a falta de clareza em alguns conceitos geraram críticas por parte de especialistas e intelectuais presentes.

Ainda em 2013, a SASE organizou a Conferência “*O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação*”, que reuniu intelectuais e educadores para discutir os princípios educacionais propostos pelo manifesto de 1932 e sua relação com o SNE. O evento reforçou a importância histórica da educação como um direito social e promoveu debates sobre os fundamentos que deveriam sustentar a construção de um sistema nacional de educação no Brasil.

Na esteira desse processo, o deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) apresentou à Câmara dos Deputados o PL 5.519/2013, com o objetivo principal de instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE), em regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. O SNE, conforme delineado no projeto, seria orientado pelas diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação (PNE), buscando garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino em diferentes níveis, etapas e modalidades. O foco central do PL era assegurar o direito à educação de qualidade para todos, promovendo a equidade no acesso, permanência e sucesso escolar, além de universalizar a educação básica obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes entre quatro e 17 anos de idade, conforme a Constituição.

O PL 5.519/2013 destaca a importância de uma gestão democrática da educação nas três esferas de governo, com a criação de Conselhos Escolares e de Conselhos de Educação em âmbito municipal, estadual e nacional. A proposta também prevê a criação de uma instância tripartite de coordenação, envolvendo representantes da União, dos estados e dos municípios, para garantir a regulação e execução das políticas educacionais. Além disso, o Fórum Nacional de Educação será responsável por promover conferências de educação e acompanhar a implementação do PNE e do SNE. A política de financiamento da educação, por sua vez, será baseada no Custo Aluno-Qualidade (CAQ), assegurando os recursos necessários para a educação de qualidade e a valorização dos profissionais da área.

A justificativa do projeto está embasada na Emenda Constitucional nº 59/2009, que deu status constitucional ao SNE, estabelecendo que o PNE deve articular o sistema em regime de colaboração entre as diferentes esferas governamentais. O deputado Paulo Rubem Santiago argumenta que a criação do SNE é fundamental para enfrentar as desigualdades regionais e sociais no acesso à educação, e cita autores como *Dermeval Saviani e Carlos Roberto Jamil Cury* para reforçar essa necessidade. A proposta retoma também ideias discutidas desde os Pioneiros da Educação Nova, em 1932, que já defendiam um sistema educacional articulado para garantir a universalização da educação com qualidade.

Quanto à tramitação, o PL 5519/2013 foi apresentado em 7 de maio de 2013, e logo em seguida, em junho do mesmo ano, foi apensado ao PL 2417/2011, que trata de questões correlatas à educação. Em agosto de 2013, o deputado Paulo Rubem Santiago solicitou a desapensação do PL, mas o requerimento foi indeferido sob o argumento de que os dois projetos tratam de matérias relacionadas³⁵.

O ano de 2014 também contou com marcos extremamente importantes no processo de institucionalização do SNE. Em primeiro lugar, o Plano Nacional de Educação (PNE) consolidou as diretrizes para a educação no Brasil na década seguinte. Aprovado sem vetos pela Presidenta Dilma Rousseff, por meio da Lei n.13.005/2014, o PNE passou a servir como uma referência central para a articulação entre as políticas educacionais federativas e a construção do SNE. Além disso, em seu artigo 13, estabelecia um prazo de dois anos para a sua instituição:

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

Em 2014, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) publicou um texto conceitual sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE)³⁶. Embora tenha sido criticado por sua abordagem geral, o documento estabeleceu bases importantes para discussões futuras, destacando a necessidade de uma estrutura nacional articulada. Esse texto serviu como ponto

³⁵ Ao longo dos anos seguintes, o projeto passou por discussões nas comissões da Câmara, até que em 2019 foi desapensado do PL 2417/2011 e reapensado ao PL 7420/2006.

³⁶ O texto foi publicado pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) em julho de 2014, intitulado “*O Sistema Nacional de Educação*” contou com a contribuição dos especialistas: Carlos Augusto Abicalil, Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI); Carlos Roberto Jamil Cury, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); Luiz Fernandes Dourado, da Universidade Federal de Goiás (UFG) e do Conselho Nacional de Educação, e Romualdo Luiz Portela de Oliveira, da Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: http://pne.mec.gov.br/imagens/pdf/sase_mec.pdf Acesso em: 26/Nov./2024.

de partida para aprofundar o debate sobre as funções e diretrizes do SNE, abrindo espaço para a construção de consensos sobre o tema.

Entre junho de 2014 e junho de 2015, a SASE elaborou um segundo documento, o parecer intitulado *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*³⁷, já discutido no capítulo anterior. Esse documento buscou detalhar os aspectos discutidos previamente e consolidar os acordos que vinham sendo construídos. O objetivo era dar maior precisão às diretrizes propostas, aprimorando as discussões e ampliando o entendimento sobre as necessidades do SNE.

Nesse mesmo período, o Deputado Ságuas Moraes (PT/MT) apresentou uma proposta de projeto de lei complementar para regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da Constituição, que versa sobre a cooperação entre os entes federativos no setor educacional. Dada a similaridade de conceitos, tanto os documentos da SASE quanto a proposta legislativa foram discutidos em conjunto nos mesmos espaços de debate. Esse processo permitiu uma melhor definição das convergências e divergências entre as abordagens.

Destarte, a recente aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014 impulsionou ainda mais as discussões sobre a regulamentação do SNE, de sorte que a proposta legislativa apresentada pelo Deputado Ságuas Moraes conectou os debates políticos e acadêmicos sobre a institucionalização do SNE ao Congresso Nacional, criando uma base jurídica e institucional para o sistema.

Em linhas gerais, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 413/2014, apresentado por Ságuas Moraes, estabelecia o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Conforme o texto, tratava-se de uma resposta ao artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece normas para cooperação entre os entes federados, além de buscar acelerar as disposições do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014.

O PLP 413/2014 apresentou, como principais objetivos:

1. **Cooperação Federativa:** A ação coordenada entre os entes federados é essencial para a garantia do direito à educação pública de qualidade, em conformidade com as metas do PNE. O projeto especifica as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios no que tange à educação básica e superior, promovendo a gestão democrática e a equidade.

³⁷ Texto publicado pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) em junho de 2015. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf Acesso em: 26 nov. 2024.

2. **Sustentação Financeira:** Prevê um mecanismo de financiamento com base no **Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**, articulando os recursos da União e das demais esferas de governo para assegurar padrões mínimos de qualidade na educação, levando em consideração as realidades regionais.
3. **Valorização dos Profissionais da Educação:** O projeto reforça a importância da valorização dos profissionais da educação, com garantia de piso salarial, planos de carreira e ingresso por meio de concurso público.
4. **Gestão Democrática:** Incentiva a participação da sociedade civil e dos profissionais da educação na formulação das políticas educacionais. O **Conselho Nacional de Educação (CNE)** tem um papel normativo importante no âmbito do SNE, promovendo a regulação das diretrizes educacionais em nível nacional.

O PLP 413/2014 foi apresentado em 22 de julho de 2014 e, após sua publicação inicial, foi encaminhado às comissões de Educação, Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça para apreciação. Em 2015, foi desarquivado após solicitação do deputado Ságua Moraes, dando continuidade ao processo de análise. O projeto foi objeto de debate em audiências públicas e recebeu pareceres favoráveis, com substitutivos propostos pelo deputado Glauber Braga (PSOL-RJ). No entanto, enfrentou diversas retiradas de pauta, e seu andamento foi marcado por adiamentos frequentes. Em janeiro de 2019, foi arquivado nos termos do já citado artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sem que tivesse sido votado em plenário.

Voltando a 2014, em novembro daquele ano, nova Conferência Nacional de Educação foi realizada em Brasília. O discurso proferido pela Presidenta Dilma Rousseff na abertura do evento reflete o momento político e histórico do Brasil naquele contexto. Ele foi realizado logo após a reeleição de Dilma para seu segundo mandato, o que confere ao discurso um tom tanto de reafirmação de políticas já implementadas quanto de comprometimento com novos desafios.

É importante registrar que em 2014, o Brasil vivia uma conjuntura marcada por tensões políticas, o impacto da crise econômica global e a crescente demanda por mudanças sociais e estruturais, muitas delas manifestadas nas “*Jornadas de junho de 2013*”³⁸. Dilma Rousseff

³⁸ As chamadas “Jornadas de Junho de 2013” foram uma série de manifestações populares que ocorreram em diversas cidades brasileiras, especialmente a partir de São Paulo, em resposta ao aumento das tarifas de transporte público. Inicialmente concentradas em reivindicações contra o reajuste das passagens, as manifestações rapidamente se expandiram para incluir uma ampla gama de pautas, como críticas à corrupção, melhorias nos serviços públicos e oposição à violência policial. Esses protestos marcaram um momento importante de crítica à representatividade política e trouxeram à tona tensões sociais que influenciariam os desdobramentos políticos dos anos seguintes, incluindo as eleições de 2014 e a polarização política subsequente. Dentre outros, consulte: SINGER, A. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p.

acabara de ser reeleita em uma disputa apertada e polarizada, e a educação foi um dos temas centrais da campanha, juntamente com a promessa de ampliação de políticas sociais.

O discurso da CONAE de 2014 reflete esse cenário, evidenciando o compromisso do governo com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, que havia sido sancionado naquele ano; e a destinação de 75% dos royalties do petróleo e 50% do fundo social do pré-sal para a educação. Essa medida foi vista como uma resposta à necessidade de financiamento da educação, que, segundo a presidenta, seria o motor de desenvolvimento nacional.

[...] Eu sancionei sem vetos e acho que isso é um marco no Brasil, o Plano Nacional de Educação, o novo PNE, que traça o horizonte da educação pelos próximos 10 anos. [...] Foi em nome dessa prioridade que nós, em parceria com todos vocês, destinamos 75% dos royalties do petróleo e 50% do fundo social do pré-sal para a Educação. [...] Aqui se articulam diferentes instituições tanto da sociedade como do governo em favor da construção de um projeto de um Sistema Nacional de Educação como política não de governo, mas política de estado (Brasil, 2014b).

A postura da presidenta diante da educação reflete a tentativa do governo de consolidar um legado que buscava eliminar as desigualdades educacionais e promover mobilidade social. Nesse sentido, o PNE aparece como um marco importante no discurso, sancionado sem vetos, representando o diálogo entre governo e sociedade. Dilma destaca que o PNE nasceu da CONAE 2010, valorizando o caráter participativo da formulação de políticas públicas em seu governo.

Uma das estratégias mais marcantes do discurso é a associação entre o financiamento da educação e os recursos provenientes do pré-sal. Ao destinar a maior parte dos royalties do petróleo para a educação, Dilma busca legitimar seu governo como defensor de políticas de longo prazo que trarão benefícios sustentáveis para o país. A retórica da transformação estrutural via investimento na educação permeia essa parte do discurso, na qual a educação é apresentada como um pilar fundamental para garantir o futuro do Brasil.

Dentro do que nos interessa mais de perto, o discurso também abordou a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que, segundo Dilma, deveria ser uma “política de Estado”, não de governo, reforçando a ideia de continuidade e durabilidade das reformas educacionais. O discurso reitera que o SNE é uma ferramenta indispensável para garantir a

23-40, nov. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/>; ARCARY, V. As Jornadas de Junho de 2013: balanço e perspectivas. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 35-54, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/>; SANTOS, E. H. de J. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 86-95, 2014. Disponível em: <https://revista.ibict.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

articulação entre União, estados e municípios, promovendo uma gestão democrática e a participação da sociedade civil.

4.1.1.1 A Secretaria de Assuntos Estratégicos e o Programa “Pátria Educadora”

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) teve um papel crucial no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (2015-2018), especialmente no contexto da educação. A proposta de “Pátria Educadora” foi lançada como um dos pilares de sua administração, com o objetivo de transformar a educação em prioridade nacional. Essa iniciativa buscava reorientar as políticas educacionais, envolvendo não apenas o Ministério da Educação (MEC), mas também diversas esferas governamentais. No entanto, a implementação dessa proposta gerou controvérsias, críticas e debates intensos. Dada a sua importância, faz-se necessário explorar como a SAE foi criada, o perfil de Roberto Mangabeira Unger, responsável por liderar essa secretaria, o significado do slogan “Pátria Educadora” e sua aplicação nas políticas do governo, bem como as críticas recebidas pelo documento apresentado pela SAE.

A SAE foi criada com o objetivo de atuar como um órgão de planejamento estratégico, visando identificar e propor políticas de longo prazo para o desenvolvimento do país. Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, a SAE foi direcionada para lidar com questões de grande importância nacional, como educação, desenvolvimento econômico e inclusão social. Esse papel ampliado refletia a necessidade de articular políticas que fossem além das ações pontuais dos ministérios, buscando uma integração entre diferentes áreas do governo para alcançar um desenvolvimento mais abrangente.

Sob a liderança de Mangabeira Unger, a SAE foi incumbida de coordenar o projeto “Pátria Educadora”, uma iniciativa cujo objetivo central era transformar a educação em um pilar para o desenvolvimento nacional, destacando-a como elemento estratégico para a construção de uma sociedade mais igualitária e competitiva. A proposta envolvia a criação de uma série de ações que visavam qualificar o ensino básico e promover a inclusão educacional. A SAE, ao assumir essa responsabilidade, afastou-se em alguns momentos das políticas já estabelecidas pelo MEC, o que gerou atritos e descompassos na implementação da estratégia educativa.

Boa parte desses atritos decorria do perfil de Mangabeira Unger à frente da Secretaria. Filósofo e professor de direito brasileiro, Unger já possuía, à época, uma carreira de destaque como professor na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos. Nascido em 1947, em São Paulo, Mangabeira Unger tem uma trajetória acadêmica marcada por um pensamento que

artícula política, desenvolvimento econômico e justiça social. Sua atuação desafiava convenções do pensamento econômico e social dominante, ao propor alternativas que visam reestruturar a relação entre o Estado e o mercado.

Com sua formação filosófica e sua experiência no ambiente acadêmico norte-americano, Mangabeira Unger trouxe uma visão que procurava aliar o desenvolvimento econômico à inclusão social. Ele defendia, neste sentido, uma abordagem que pudesse transformar o Brasil em uma “nação produtiva e includente”, com ênfase na qualificação do capital humano e na reforma do sistema educacional. Ao assumir a SAE, seu objetivo era reestruturar a educação como um elemento-chave do desenvolvimento nacional, mas seu estilo de gestão e suas ideias foram alvo de críticas por serem consideradas distantes da realidade educacional brasileira e da pesquisa acadêmica nacional.

Muito se fala da íntima relação entre o discurso de posse da presidenta Dilma Rousseff e as ideias de Mangabeira Unger. Todavia, tanto Carlos Augusto Abicalil quanto Ramiro Nóbrega Sant’Anna - em entrevistas concedidas a nós, respectivamente em 25 e 27 de setembro de 2014 - consideram que embora tenha havido uma contribuição importante de Unger, o discurso de posse não foi de sua autoria. Não obstante, as representações tecidas no discurso pavimentam o caminho para o programa “Pátria Educadora”, nascido da SAE, sob a batuta de Unger.

Assim, em 1º de janeiro de 2015, ao apresentar o slogan “Brasil, Pátria Educadora” como um símbolo de seu segundo mandato, a presidenta destacou que a educação seria a “prioridade das prioridades”, envolvendo todos os setores do governo em um esforço conjunto para melhorar a qualidade da educação e promover a cidadania. Em seu discurso, Dilma Rousseff enfatizou que a educação não se limitava ao campo da instrução escolar, mas deveria passar todas as ações governamentais, promovendo um “compromisso ético” e uma “prática cidadã”.

Essa visão ampliada da educação como uma ferramenta de transformação social e política foi inspirada por princípios que tinham por norte integrar a formação cidadã ao desenvolvimento econômico e à inclusão social. O lema “Pátria Educadora”, portanto, pretendia criar um sentido de pertencimento e responsabilidade coletiva em relação ao futuro da nação, propondo uma visão de educação que fosse além dos muros da escola e se estendesse a todos os aspectos da vida social.

Os elementos apontados pela presidenta em seu discurso de posse tomariam forma no documento “*Pátria Educadora: A Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional*”, elaborado pela SAE e liderado por Mangabeira Unger, propondo um conjunto de

ações para reformar o sistema educacional brasileiro. A proposta se concentrava em três frentes principais: a criação de um ideário nacional que orientasse a transformação educacional; a definição de ações práticas para melhorar a qualidade do ensino básico e a organização de um debate nacional para engajar a sociedade nessa agenda.

Entre os pontos centrais do documento, destacava-se a ideia de “produtivismo incluyente”, que visava democratizar as oportunidades educacionais e econômicas, garantindo que todos tivessem acesso ao ensino de qualidade e pudessem se tornar participantes ativos da economia nacional. Essa abordagem, inspirada em teorias como a do capital humano, procurava associar a qualificação educacional ao desenvolvimento econômico, transformando a educação em um motor para o crescimento do país.

Fato é que o documento também apresentava uma visão elitista sobre o papel das “vanguardas pedagógicas” e a necessidade de um grupo coeso que liderasse a transformação educacional, o que gerou críticas ao seu caráter centralizador e à falta de diálogo com as conferências nacionais de educação (CONAE). Sobretudo a proposta de criar um sistema nacional de avaliação, com foco em resultados e meritocracia, foi alvo de controvérsias, especialmente entre aqueles que viam esse modelo como um reflexo das reformas educacionais de cunho neoliberal implementadas em outros países, como os Estados Unidos.

O documento “Pátria Educadora” e a abordagem de Mangabeira Unger receberam diversas críticas, tanto de especialistas em educação quanto de representantes da sociedade civil. Moacir Gadotti, escrevendo pelo Instituto Paulo Freire em 2015, argumentou que o projeto “Pátria Educadora” deveria ter uma visão mais ampla, voltada para uma educação emancipadora, que fosse capaz de promover a cidadania e o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões. Para Gadotti (2015), a proposta da SAE era limitada ao não integrar plenamente as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e ao se concentrar em uma visão tecnocrática da educação.

Por outro lado, críticos como Luiz Carlos de Freitas, então diretor da Faculdade de Educação da Unicamp, apontaram que o documento da SAE carecia de uma base sólida de pesquisa e evidências empíricas, sendo apresentado como um conjunto de ideias de Mangabeira Unger, sem fundamentação em estudos acadêmicos sobre a educação brasileira. Para Freitas (2015), a falta de diálogo com a comunidade educacional e com as instâncias de participação democrática, como as CONAE, foi vista como um grave defeito do projeto, que parecia ignorar as discussões e as políticas já estabelecidas para o setor.

Em entrevista concedida à Andifes, em janeiro de 2016, Freitas afirma que o programa “Pátria Educadora” teria “nascido errado”, devido à sua falta de articulação com o próprio MEC:

É sempre animador que a educação seja colocada como prioridade. Mas, mais do que um lema, teria sido melhor anunciar medidas concretas e de fundo para a educação brasileira. O programa nasceu errado, pois foi encarregado à [...] Secretaria de Assuntos Estratégicos e não ao Ministério da Educação. Curiosamente, a título de prestigiar o tema da educação, desprestigiou-se o próprio Ministério da Educação, órgão central na implantação de qualquer política educacional. Não vi ganhos na iniciativa. O que se viu nos documentos gerados com esta iniciativa, mostra que o Brasil padece de dependência de políticas educacionais americanas ultrapassadas e que são tentadoras, pois sugerem atalhos para se ter uma boa educação[...]. Entretanto, não existem atalhos eficazes em educação (Freitas, 2016).

Apesar das críticas, o documento também foi reconhecido por alguns setores como uma tentativa válida de criar um debate nacional sobre a importância da educação para o desenvolvimento do país. A ideia de um federalismo cooperativo, que buscava integrar os esforços de estados e municípios para melhorar a qualidade do ensino básico, foi vista como uma medida positiva para reduzir as desigualdades regionais no acesso à educação de qualidade. No entanto, a forma como essa proposta foi conduzida, com foco em indicadores de desempenho e avaliação meritocrática, limitou seu potencial de aceitação e implementação.

Em se tratando, especificamente do Sistema Nacional de Educação, conforme adiantado no capítulo anterior, O Eixo 1 do documento “*Pátria Educadora*”, intitulado “Federalismo Cooperativo”, aborda a necessidade de uma articulação mais integrada entre os diferentes entes federativos (União, estados e municípios) no setor educacional. Esse eixo tinha por objetivo criar um Sistema Nacional de Educação (SNE) que, por meio de regulamentações específicas, pudesse harmonizar a gestão local da educação com padrões nacionais de investimento e qualidade. Dentre os pontos abordados pelo documento, destacamos seis questões fundamentais:

1. O Problema do Federalismo na Educação: O eixo 1 identifica que o modelo federativo brasileiro apresenta fragmentação na gestão da educação, o que resulta em desigualdades regionais significativas. A qualidade da educação varia consideravelmente entre diferentes regiões e estados, afetando diretamente o desenvolvimento educacional das crianças, dependendo do local onde vivem. Assim, o texto destaca que a criação de um SNE é essencial para padronizar essas disparidades e garantir que todos os estudantes, independentemente de sua localização, tenham acesso a uma educação de qualidade.

2. Estruturação do Sistema Nacional de Educação (SNE): O eixo sugere que o SNE seja regulamentado por meio de uma *Lei Complementar*, a fim de estabelecer diretrizes claras e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos. Essa estrutura legal tem como base os artigos 23 e 211 da Constituição Federal, além de metas presentes no Plano Nacional

de Educação (PNE). O SNE, segundo a proposta, deveria promover um regime de colaboração entre União, estados e municípios, assegurando a distribuição equitativa de recursos e a criação de padrões nacionais para a educação.

3. Mecanismos de Avaliação e Planejamento: O documento sublinha a importância de um sistema de avaliação nacional que possa monitorar o desempenho das redes de ensino e fornecer informações para a formulação de políticas públicas mais eficazes. A ideia é que a União coordene esses instrumentos de avaliação, em parceria com os estados e municípios, criando um Cadastro Nacional de Estudantes para unificar os dados e melhorar a gestão da educação básica. Essa avaliação sistemática permitiria identificar redes em “desempenho crítico”, direcionando esforços para melhorar as áreas mais vulneráveis.

4. Redistribuição de Recursos e Custo Aluno-Qualidade (CAQ): Um dos elementos centrais da proposta é a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que definem parâmetros mínimos de investimento por aluno para garantir um padrão de qualidade na educação. Esse modelo de financiamento visa equalizar as oportunidades educacionais entre as regiões, prevendo que a União complemente os recursos para estados e municípios que não consigam alcançar o valor do CAQ. A previsão era de o CAQi fosse implementado em até dois anos e o CAQ em até dez anos, estabelecendo uma base de referência para investimentos na educação.

5. Colaboração entre os Entes Federativos: O eixo também sugere a criação de Comissões de Cooperação Federativa, divididas em tripartites (nível federal), bipartites (nível estadual) e regionais, que seriam responsáveis pela coordenação das ações de colaboração entre os entes. Essas comissões seriam responsáveis por negociar e pactuar a alocação de recursos, divisão de responsabilidades e metas para a educação, garantindo que as políticas públicas fossem alinhadas às necessidades de cada região. Esse modelo se inspira em outras experiências de gestão compartilhada, como o *Sistema Único de Saúde (SUS)* e o *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, que já implementaram formas de cooperação entre diferentes níveis de governo.

6. Mobilização Federativa pela Educação: Outro ponto inovador do documento é a proposta de uma “Mobilização Federativa pela Educação”, um órgão que atuaria de forma prioritária no apoio a sistemas de ensino em situação crítica. Esse organismo seria composto por profissionais da educação de diversas partes do país, reunindo expertise e recursos para melhorar rapidamente as condições educacionais em regiões mais vulneráveis. A mobilização incluiria ações tanto técnicas quanto financeiras, priorizando aquelas localidades com maior necessidade de intervenção.

Como vimos, o documento final do “Pátria Educadora” foi objeto de várias críticas. No entanto, conforme recorda Carlos Augusto Abicalil, sua construção partiu do diálogo com diferentes setores, ainda que de forma direcionada:

O documento estratégico que ele elaborou foi construído com base em consultas a diferentes setores da sociedade. [...] Eu mesmo não concordei com várias partes do documento, mas participei e fui ouvido. O Mangabeira tinha um método muito claro, com perguntas prévias estruturadas para levar o documento na direção que ele desejava (Abicalil, 2024).

Por outro lado, a proposta de um Sistema Nacional de Educação via Lei Complementar e por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos e não uma secretaria ligada ao MEC, também alimentou as disputas no interior do próprio governo. Referindo-se ao Parecer *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*, lançado de forma paralela ao Pátria Educadora e seu Eixo 1, Flávia Nogueira (2016) dá destaque à atuação do ministro Renato Janine Ribeiro diante do embate de ideias:

É muito importante destacar o papel decisivo do Ministro Janine neste processo, porque de forma paralela, em 2015, foi lançado o documento “Pátria Educadora”, pelo Ministro Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos-SAE/PR. O Ministro Janine enfrentou o debate de ideias, com atitudes republicanas e democráticas, com todo o cuidado necessário para não prejudicar relações de governo. Merece referência um artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, de autoria de Renato Janine, Luiz Claudio Costa e Binho Marques. Ali autores afirmaram que “O federalismo educacional brasileiro é rico e original. O Sistema Nacional de Educação deve simplificar e articular o funcionamento das esferas de governo, com regras claras, ágeis e flexíveis ao longo do tempo, condição para a qualidade. Em um país federativo como o nosso, política nacional se constrói com acordo, pactos e compromissos comuns. Esse é o caminho escolhido pelo Ministério da Educação” (Nogueira, 2016, n.p.).

A despeito das oitivas promovidas por Mangabeira Unger, O Eixo 1 do Pátria Educadora pouco dialoga com o Parecer apresentado pela SASE um mês antes. Além da necessidade de regulamentar o Sistema Nacional de Educação para unificar e articular os sistemas de ensino no Brasil e a adoção do conceito de **federalismo cooperativo**, como forma de lidar com as desigualdades educacionais regionais, os dois documentos compartilham apenas a ideia relativa à absorção de recursos. Em verdade, o **Eixo 1** absorve diretamente elementos propostos pela **SASE 2015**, no que diz respeito à redistribuição de recursos financeiros para regiões com desempenho crítico. O conceito de **Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**, mencionado no documento de 2015 da SASE, é também um ponto central do Pátria Educadora, que propôs a implementação do CAQi como parte da correção das desigualdades educacionais.

Como se sabe, o programa “Pátria Educadora” não foi implementado. As críticas a ele se somaram ao caldo político e midiático que levaria ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, mergulhando o Brasil em um retrocesso conservador. Será, contudo, dentro deste novo pano de fundo que se constituirão uma série de iniciativas de resistência face à onda conservadora, fomentando a tessitura do PLP 235/2019. É o que veremos a seguir.

4.1.2 Avanço Conservador, Embates e Resistências: 2016 a 2022

O processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016 foi marcado por uma série de fatores políticos, econômicos e sociais, com significativa influência da mídia e da opinião pública. A crise econômica, que se agravou durante seu segundo mandato, gerou descontentamento popular devido ao aumento do desemprego, alta inflação e deterioração das contas públicas, contrastando com as promessas de campanha de 2014. Além disso, o antipetismo, intensificado após a vitória apertada de Dilma em 2014, alimentou a oposição, que rapidamente questionou a legitimidade de seu mandato. Nesse contexto, Aécio Neves, do PSDB, e Eduardo Cunha, do PMDB, foram figuras-chave na articulação para fragilizar o governo, culminando na abertura do processo de impeachment em dezembro de 2015.

Por outro lado, dentro do próprio governo, Dilma também enfrentou disputas, notadamente em relação à política de ajustes econômicos, que contradizia a orientação de sua campanha; e, ainda, dificuldades na implementação do programa “Pátria Educadora”, criticado tanto por setores da esquerda quanto pela oposição. Vale lembrar que o programa foi interpretado pela imprensa como parte de uma estratégia de perpetuação do PT no poder, alimentando a narrativa de um governo que buscava garantir apoio eleitoral por intermédio de políticas públicas. Sobre a forma com que a mídia recebeu a proposta de planejamento estratégico, proposto por Mangabeira Unger e a equipe da SAE, por meio do programa “Pátria Educadora”, vale a pena resgatar um trecho da conversa que tivemos com Carlos Augusto Abicalil, em 25 set. 2024:

Remi Castioni.: E nesse período, ele estava autorizado a elaborar esse planejamento, porque ele estava pensando o Brasil a longo prazo, correto?

Carlos Abicalil.: Exatamente. Esse era o papel fundamental da Secretaria de Ação Estratégica. Além disso, havia uma sobreposição com o planejamento dos 200 anos do Brasil, um legado que veio do período do Luiz Gushiken. Foi um projeto que tinha como objetivo pensar o Brasil de 2003 até 2022.

Remi Castioni.: Isso gerou uma confusão na mídia na época, não foi?

Carlos Abicalil.: Sim, muita confusão. A mídia dizia que o projeto do PT era de se perpetuar no poder, como se 20 anos de um governo fossem um crime contra a democracia. E claro, o debate público refletia isso, criando distorções sobre o planejamento estratégico que estava sendo feito (Abicalil, 2024).

Importa ressaltar, ainda, que a proposta do governo Dilma de destinar os royalties do pré-sal à educação e à saúde era uma tentativa de aumentar os investimentos nesses setores, mas a crise econômica reduziu a arrecadação esperada, enfraquecendo a capacidade de cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). A oposição, por sua vez, usou essa fragilidade como argumento para questionar a gestão da presidenta, de tal sorte que Eduardo Cunha - então presidente da Câmara dos Deputados -, em retaliação à falta de apoio do PT para barrar as investigações da Lava-Jato contra ele, aceitou o pedido de impeachment com base na tese das “pedaladas fiscais” - manobras contábeis para fechar as contas públicas.³⁹ Assim, a deterioração das relações entre o Executivo e o Legislativo dificultou ainda mais a negociação com a base aliada, contribuindo para a queda de Dilma.

Simultaneamente, a operação Lava-Jato revelava esquemas de corrupção na Petrobras, envolvendo figuras do Partido dos Trabalhadores (PT) e aliados, o que, mesmo sem implicar diretamente a presidenta Dilma, desgastou a imagem do governo. Todavia, a Operação Lava Jato guardava uma relação estreita com a mídia, sendo frequentemente descrita como uma “operação midiática”. Diversos diálogos divulgados pela operação “*Spoofing*”⁴⁰ revelaram mais tarde, que membros da força-tarefa coordenavam a divulgação de informações com veículos de grande alcance, como o *Jornal Nacional*, da rede Globo. A estratégia consistia em alimentar a imprensa com conteúdo selecionado, potencializando o impacto das ações e prisões, além de influenciar a opinião pública. Esse comportamento colaborou para uma cobertura massiva e, muitas vezes, favorável às narrativas da operação.

Dentro deste contexto, a mídia desempenhou um papel crucial, amplificando a cobertura dos escândalos e das manifestações contra o governo, o que ajudou a mobilizar a população contra Dilma, reforçando a percepção de que o *impeachment* era uma resposta à crise e aos casos de corrupção. Não por acaso, a literatura especializada sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff evidencia um consenso crescente sobre o papel ativo da mídia nesse processo.

³⁹ Em 21 de agosto de 2023, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) manteve o arquivamento da ação de improbidade administrativa contra a ex-presidente Dilma Rousseff relacionada às chamadas “pedaladas fiscais”. Esse caso foi um dos fundamentos do impeachment de Dilma em 2016, que a acusava de atrasar repasses a bancos públicos para maquiar as contas do governo. A decisão do TRF-1 foi unânime, reforçando que as acusações não configuravam crime de responsabilidade fiscal.

⁴⁰ A Operação *Spoofing*, deflagrada pela Polícia Federal do Brasil em 2019, teve como objetivo investigar invasões e interceptações de comunicações de autoridades, incluindo membros da Operação Lava Jato, como o ex-juiz Sergio Moro e procuradores da força-tarefa. O nome “*Spoofing*” refere-se à técnica de invasão usada para simular identidades falsas e acessar ilegalmente dispositivos alheios. Os dados obtidos revelaram conversas entre os procuradores, que levantaram questões sobre a imparcialidade e condutas da Lava Jato, expondo possíveis articulações entre promotores e a coordenação de ações junto à mídia.

Segundo Luís Felipe Miguel (2017, p. 113), a cobertura jornalística, desde a reeleição de Dilma em 2014 até seu afastamento definitivo em 2016, foi marcada por um claro viés, visível para quem acompanhou os desdobramentos. Esse viés, conforme o autor, não apenas refletiu preferências, mas também influenciou a opinião pública e a narrativa dominante. Na mesma direção, Santos e Szwako (2016, p. 116-117) apontam para a “ação concertada e articulada” entre partidos políticos, movimentos sociais de orientação elitista e apoio de setores midiáticos e judiciais como fatores decisivos para o desenrolar do *impeachment*. Essa articulação revela o que os sociólogos denominam “agência”, ou seja, a capacidade de atores sociais organizados para moldar os eventos de acordo com interesses específicos.

No mesmo sentido, Ianoni (2017, p. 143) descreve a “coalizão do *impeachment*” como uma aliança multifacetada, composta por partidos, parlamentares, elites burocráticas e atores da sociedade civil, entre os quais se destacam a grande mídia e setores organizados do mercado. Essa coalizão pavimentou o ambiente político necessário à destituição de Dilma, ao amplificar a percepção de crise e de ilegitimidade do governo.

Por sua vez, Nunes e Melo (2017, p. 289) ressaltam que, independentemente da força dos argumentos técnicos sobre as supostas irregularidades fiscais, a essência do processo residiu na convergência de interesses de diversos grupos. Esses grupos, abrangendo desde setores do Congresso até o mercado financeiro, passaram a ver o *impeachment* como uma saída necessária, algo que transcendeu os debates jurídicos e se consolidou no campo político.

A análise da atuação da mídia no contexto do *impeachment* de Dilma Rousseff revela não apenas a complexidade das forças envolvidas, mas também a importância da construção de narrativas que legitimaram a destituição presidencial, muitas vezes além dos argumentos formais. Essa configuração ajuda a compreender como diferentes interesses se alinharam para moldar o desfecho político, tornando evidente a influência midiática no processo.

O governo de Michel Temer, que assumiu a presidência do Brasil em 2016 após o *impeachment* de Dilma Rousseff, foi marcado por uma série de medidas de austeridade econômica e reformas estruturais. Temer, que havia sido vice-presidente, rapidamente implementou ajustes fiscais, incluindo a aprovação da Emenda Constitucional 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos, congelando os investimentos em áreas como saúde e educação por 20 anos.

Dourado *et al.* (2022) observam que, durante o governo de Temer, ocorreram diversos retrocessos nas políticas educacionais, especialmente no que diz respeito à educação básica e superior. Na educação básica, destacam-se a Reforma do Ensino Médio, a aprovação e homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e o adiamento da implementação

das diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos professores. No âmbito da educação superior, houve cortes e contingenciamento de verbas, processos de desregulamentação e ataques à autonomia das universidades e institutos federais. O governo também interveio de forma unilateral em instâncias de participação, como o Fórum Nacional de Educação (FNE) e na recomposição do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Além disso, alterou significativamente a destinação dos recursos do pré-sal, que haviam sido previstos pela gestão de Dilma Rousseff para financiar a educação e a saúde. Como vimos, Dilma havia estabelecido uma política que direcionava 75% dos royalties do pré-sal e 50% dos recursos do Fundo Social para a educação, com o objetivo de garantir uma fonte de financiamento para melhorias no setor educacional brasileiro, incluindo o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Entretanto, durante o governo Temer, essa destinação foi modificada, resultando em uma maior flexibilização das regras para a exploração do pré-sal por empresas estrangeiras. Com a aprovação do Projeto de Lei nº 4.567/16, o marco regulatório foi alterado, reduzindo a obrigatoriedade de participação da Petrobras como operadora única nas áreas do pré-sal, abrindo espaço para maior atuação de empresas estrangeiras. Isso impactou os volumes de recursos que poderiam ser destinados diretamente à educação e à saúde por meio dos royalties. Além disso, a chamada “MP do trilhão” (MP 795/2017) concedeu isenções fiscais significativas às petrolíferas, o que reduziu os recursos que poderiam ser investidos em políticas sociais, como a educação.

Essas mudanças tiveram um impacto direto na expectativa de financiamento da educação, uma vez que o modelo proposto por Dilma visava uma contribuição significativa do pré-sal para o setor. Com a flexibilização do regime de exploração e as concessões feitas às empresas privadas, houve uma redução potencial no montante de recursos que, de acordo com o planejamento original, deveriam fortalecer o investimento em educação no Brasil. Além disso, conforme aponta Carlos Abicalil, o golpe que resultou no afastamento da presidenta Dilma Rousseff em 2016 desencadeou uma série de retrocessos, impactando diretamente nos avanços conquistados no Plano Nacional de Educação (PNE) e paralisando debates cruciais sobre o Sistema Nacional de Educação.

Robson Vila Nova Lopes. Professor, em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, a previsão era que, até 2016, já tivéssemos avançado na criação do Sistema Nacional de Educação, mas isso não aconteceu. O que houve?

Carlos Augusto Abicalil. Sim, 2016 foi o ano do golpe, e isso mudou o cenário político e educacional do país. Houve uma série de retrocessos, e muitos dos artigos do PNE que tratavam de questões como a inclusão de gênero, por exemplo, foram modificados ou retirados. A discussão sobre um Sistema Nacional de Educação perdeu força nesse contexto (Abicalil, 2024).

Foi sobre este pano de fundo que, em 23 de novembro de 2017 o deputado Giuseppe Vecci (PSDB/GO) apresentou o PLP 448/2017, propondo a regulamentação da cooperação federativa na área da educação, visando instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE). Esse projeto pretendia alinhar as responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios para a implementação integrada das políticas educacionais. No entanto, logo após sua apresentação, o projeto foi apensado ao PLP 413/2014, um projeto que já tratava de tema semelhante, com o objetivo de unificar as discussões legislativas e evitar duplicidade.

Após o encaminhamento para a Comissão de Educação (CE) em dezembro de 2017, o PLP 448/2017 teve sua tramitação interrompida devido ao arquivamento em 31 de janeiro de 2019, ao final da legislatura, em conformidade com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, já citado⁴¹.

No contexto político, a prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente e líder do Partido dos Trabalhadores (PT), em abril de 2018, teve um impacto significativo nas eleições daquele ano. Lula foi acusado e condenado sem provas, por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, o que o impediu de concorrer às eleições. O afastamento compulsório de Lula do pleito eleitoral abriu espaço para Jair Bolsonaro, que construiu sua campanha retroalimentando-a com a manipulação das redes sociais.

Conforme observa a literatura recente, a ascensão de Jair Bolsonaro (PSL/RJ) à presidência do Brasil em 2018 foi fruto de uma campanha marcada por profundas transformações políticas e comunicacionais. Os documentos e textos analisados revelam como Bolsonaro, ao longo de sua trajetória de deputado, candidato e presidente, consolidou um estilo de comunicação baseado no uso estratégico das redes sociais, reforçando uma lógica de populismo digital e polarização ideológica.

Viscardi (2020) aponta que sua campanha eleitoral se destacou pelo uso intensivo de plataformas digitais como Twitter e WhatsApp, permitindo a construção de um discurso direto e emocional, mobilizando afetos e consolidando uma divisão clara entre “nós” e “eles”. A retórica de Bolsonaro frequentemente atacava opositores e instituições tradicionais, como a mídia e o sistema político, configurando um embate entre "cidadãos de bem" e elites corruptas ou desviantes. Essa narrativa binária se alinhou a um contexto de insatisfação popular com a corrupção e com os governos anteriores, especialmente em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT).

⁴¹ Esse arquivamento é um procedimento automático, que ocorre com o encerramento de um ciclo legislativo, a menos que seja feito um pedido específico para a continuidade do projeto.

Bolsonaro também explorou a ideia de *pós-verdade*, com a circulação massiva de notícias falsas e teorias conspiratórias que, apesar de serem refutadas por veículos tradicionais, reforçaram sua conexão com a base de apoio. Essa estratégia de deslegitimação foi fundamental para desacreditar adversários políticos e a imprensa, deslocando o foco para "verdades alternativas" que atendiam às expectativas emocionais e ideológicas de seus seguidores.

Ao enquadrar como mentiras e *fake news* o que é dito pelos demais partidos políticos e pela imprensa, Bolsonaro reforça uma dinâmica na qual a verdade é entendida quase exclusivamente como aquilo que ele ou seus aliados dizem e fazem (Viscardi, 2020, p. 1154).

Com slogan “Brasil acima de tudo. Deus acima de todos”, Bolsonaro contou com o amplo apoio de lideranças neopentecostais, sendo apresentado como um candidato conservador, defensor dos valores “da família e da sociedade”. Cioccarri e Persichette (2019) observaram que desde o início de sua campanha, Bolsonaro efetuou uma combinação de elementos que transitavam os “valores de família”, o nacionalismo e o cristianismo. Em agosto de 2018, ele escreve em seu perfil no Twitter:

Eu quero um Brasil sorridente, que se abra para o turismo, dado a condições de segurança e infraestrutura... nós temos tudo. Tudo para sermos uma grande nação. O que precisamos para chegar lá? Precisamos, sim, de um homem ou de uma mulher que seja honesto, seja patriota e tenha Deus no coração. É esse o Brasil que eu quero para todos nós, e se essa for a vontade de Deus, eu tenho certeza que cumprirei essa missão ao lado do povo brasileiro (@jairbolsonaro, 3 ago. 2018, *apud* Cioccarri; Persichette, 2019, p. 147).

A onda conservadora que elegeu Bolsonaro em 28 de outubro de 2018 reproduziu esse perfil no novo Parlamento eleito, tornando-o ainda mais reacionário que o de 2014 - que afastou Dilma Rousseff em 2016 - e também mais fragmentado, com 24 partidos com representação. O Centrão, bloco composto por nove partidos com práticas políticas clientelistas, passou a liderar a Câmara sob o comando de Rodrigo Maia (DEM). A bancada do PSL se consolidou como a segunda maior, com 53 deputados eleitos, atrás apenas do PT, com 54. Entre os deputados mais votados estavam Eduardo Bolsonaro, filho do então presidente, e Joice Hasselmann, ex-repórter. Em São Paulo, Major Olímpio (PSL), um dos grandes aliados de Bolsonaro na defesa das diretrizes da Bancada da Bala, foi eleito senador. Todos esses políticos alcançaram seus mandatos com discursos alinhados aos valores das bancadas Ruralista, Evangélica e das Armas - popularmente conhecidas como “BBB”: Boi, Bíblia e Bala.

Nesse cenário extremamente preocupante, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2018 em Brasília, entre 21 e 23 de novembro. Convocada pelo Decreto de 26 de abril de 2017, já no contexto do pós-golpe, teve como tema “*A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*”. Conforme destaca Carlos Augusto Abicalil, a discussão do Sistema Nacional de Educação na Conferência de 2018 foi perpassada pela necessidade de resistência ao avanço conservador:

Robson Vila Nova Lopes.: E em 2018, esse tema voltou a ser central na Conferência Nacional de Educação (Conae), correto?

Carlos Augusto Abicalil.: Sim, ele voltou como tema central na Conae de 2018, mas com um foco diferente. O contexto político já era outro, e o debate estava muito mais voltado para questões de resistência ao avanço de pautas conservadoras, especialmente aquelas relacionadas à educação laica e aos direitos das minorias (Abicalil, 2024).

Nossa pesquisa demonstrou que a CONAE 2018 se consolidou como um espaço de resistência política e pedagógica diante do avanço de pautas conservadoras no Brasil. O documento final expressa a oposição dos delegados a retrocessos políticos e educacionais que “[...] comprometem os avanços obtidos em décadas anteriores e ameaçam os princípios da educação pública, laica e democrática” (Brasil, 2018, p. 197). Um exemplo central foi o projeto “Escola Sem Partido”, amplamente rejeitado pela conferência por ser considerado autoritário e uma tentativa de cercear a liberdade docente e a autonomia pedagógica, princípios essenciais para uma educação plural e democrática.

A CONAE reafirmou que a educação é um direito social que deve ser garantido pelo Estado de maneira universal e inclusiva, alertando para as ameaças representadas pelas pautas conservadoras, que buscam impor valores moralizantes e excludentes. Nesse contexto, a conferência defendeu uma educação voltada para a justiça social e a igualdade.

Além disso, a CONAE 2018 posicionou-se firmemente em defesa da criação e implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE), destacando-o como essencial para integrar os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino. O SNE é descrito como mais do que uma estrutura administrativa, sendo um esforço contínuo do Estado brasileiro para promover justiça social, superar desigualdades educacionais e garantir a efetividade das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

O documento final reforça que a criação do SNE deve assegurar uma gestão democrática, com a participação da sociedade civil, e a alocação de recursos adequados para

garantir uma educação de qualidade. Não obstante, as evidências também nos conduziram à ruptura de setores da sociedade civil com a CONAE 2018, indicada por Abicalil ao refletir sobre a CONAPE 2018:

Remi Castioni. E em relação à Conae de 2018, houve uma ruptura com setores da sociedade civil, correto?

Carlos Augusto Abicalil. Sim, em 2018, parte da sociedade civil, especialmente os movimentos populares e acadêmicos, optou por realizar a Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) como uma forma de resistência ao governo que estava no poder. Foi uma tentativa de manter o debate educacional vivo, mesmo fora das instâncias oficiais. A Conape de 2018 foi uma resposta ao contexto político da época, marcado pelo conservadorismo e pelo ataque aos direitos educacionais (Abicalil, 2024).

Dourado *et al.* (2022) observam que a ruptura a que se refere Abicalil (2024) diz respeito à criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), em 2017, como uma resposta ao desmantelamento do Fórum Nacional de Educação (FNE) pelo governo federal. Este movimento surgiu como uma forma de resistência e articulação por parte de entidades educacionais, sindicatos, movimentos sociais e outras organizações comprometidas com a defesa de uma educação pública, democrática e de qualidade. O FNPE também organizou eventos importantes, dentre estes a citada Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), que se tornou um espaço de resistência e proposição de políticas educacionais em contraposição às políticas de desmonte promovidas pelo governo.

Segundo os FNPE, a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) 2018 foi organizada em resposta à desestruturação do Fórum Nacional de Educação (FNE) pelo Ministério da Educação (MEC) e à demora na convocação da Conferência Nacional de Educação (CONAE)⁴². Ela ocorreu em Belo Horizonte, entre os dias 24 e 26 de maio de 2018, como uma ação de resistência dos movimentos populares, educacionais e sindicais.

Após a publicação no Diário Oficial da União do Decreto Executivo de 26 de abril de 2017 e da Portaria No. 577 de 27 de abril de 2017, que, respectivamente, desconstrói o calendário da Conferência Nacional de Educação de 2018 (Conae-2018) e desfigura o Fórum Nacional de Educação (FNE), estabelecido pela Lei 13.005/2014 (Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024), entidades preocupadas com a defesa e promoção do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todo cidadão e para toda cidadã decidiram se retirar coletivamente do FNE. Não participar do Fórum Nacional de Educação, após tanto esforço para construí-lo e estabelecê-lo, não foi fácil. Contudo, é inaceitável que a sociedade civil tolere intervenções unilaterais e autoritárias em espaços e processos participativos de construção, monitoramento e avaliação de políticas educacionais, sob pena do enfraquecimento

⁴² Confira: FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **CONAPE 2018:** Conferência Nacional Popular de Educação. Disponível em: <https://fnpe.com.br/conape2018/>. Acesso em: 18 out. 2024.

irreversível da democracia brasileira, já maculada pelos acontecimentos recentes (Fórum, 2018).

O evento mobilizou milhares de participantes de diversas regiões do Brasil, incluindo educadores, estudantes, movimentos sociais e representantes de sindicatos. A Conferência definiu-se como um espaço de articulação e luta pela educação pública, democrática e inclusiva, consolidando-se como um contraponto às políticas de austeridade e aos cortes nos investimentos em educação. Além de se posicionar contra o projeto “Escola Sem Partido” e a Emenda Constitucional 95/2016, que limitou os gastos públicos - já antecipando posicionamentos que seriam adotados em novembro, pela CONAE 2018 -, dentre as principais deliberações da conferência, destaca-se a implementação do Sistema Nacional de Educação, que seria o principal instrumento para garantir uma gestão educacional democrática e colaborativa entre os entes federados.

As preocupações expressas pelos movimentos sociais e educadores reunidos durante a CONAPE e a CONAE 2018 se mostraram justificadas frente às ações implementadas no governo Bolsonaro. Diversas ações no campo educacional revelaram um claro desmonte de políticas públicas voltadas para a educação. Como se sabe, a gestão de Bolsonaro foi caracterizada pelo alinhamento com pautas conservadoras, estreitando laços com as igrejas neopentecostais e incorporando suas agendas aos discursos e políticas do governo.

Essa relação influenciou diretamente as políticas públicas, especialmente na área da educação, onde houve tentativas de revisar conteúdos curriculares para atender aos interesses de grupos religiosos e conservadores. Bolsonaro também se posicionou contra discussões sobre gênero e diversidade nas escolas, enquanto promovia uma retórica que desvalorizava o papel das universidades e da ciência no país. O governo Bolsonaro promoveu outras ações regressivas, como a desvalorização da carreira docente, a interferência na autonomia das universidades federais e o incentivo a políticas excludentes, como a expansão das escolas cívico-militares e o “*homeschooling*”.

Tais medidas enfraqueceram a ideia de uma educação pública, universal e inclusiva, ampliando as disparidades no acesso à educação de qualidade. Além disso, as políticas neoliberais e conservadoras adotadas pelo governo Bolsonaro também afetaram o financiamento da educação básica e superior, resultando em cortes expressivos que prejudicaram diretamente o cumprimento das metas do PNE. As reformas educacionais realizadas nesse período, como a revogação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores, demonstraram uma tentativa clara de

financeirizar o sistema educacional brasileiro, desvalorizando a formação docente e comprometendo a qualidade da educação pública.

Em se tratando do Sistema Nacional de Educação, é relevante lembrar que uma das primeiras ações do governo Bolsonaro foi a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em 2019, sob a gestão do então Ministro da Educação Ricardo Vélez Rodríguez⁴³. A extinção da SASE foi vista como um forte golpe na política educacional do país, evidenciando o descaso desse governo com a implementação do PNE e do SNE. O órgão, que já enfrentava dificuldades operacionais devido ao Teto de Gastos (EC 95), teve suas funções transferidas para a Secretaria de Educação Básica (SEB), o que gerou incertezas sobre a continuidade de importantes ações, como o suporte técnico para a implementação dos planos de educação e a articulação do SNE.

Entre 2019 e 2020, diferentes parlamentares apresentaram Projetos de Lei Complementar com o objetivo de instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE), visando à regulamentação da cooperação federativa no campo da educação. Dentre esses, cinco projetos ganharam destaque: o PLP 25/2019, de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), e o PLP 216/2019, da deputada Professora Rosa Neide (PT/MT), ambos focados na regulamentação da colaboração entre os entes federados e na consolidação do SNE. Também se sobressaem o PLP 47/2019, de Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), que propôs um mecanismo de cooperação para a transferência de competências educacionais, e o PLP 267/2020, de Rose Modesto (PSDB/MS), que apresentou uma visão mais articulada da colaboração entre os sistemas educacionais. Todos esses projetos foram apensados ao PLP 235/2019, de Flávio Arns (REDE/PR).

Esses projetos compartilham a premissa de regulamentar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas a melhorar a qualidade da educação no Brasil. Seu objetivo comum é garantir uma gestão integrada das políticas educacionais, alinhando as metas de diferentes esferas de governo em conformidade com o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A análise dos projetos apensados revelou que todos eles estabelecem mecanismos de cooperação em regime de colaboração para a execução dessas políticas. Além disso, destacam a necessidade de assegurar padrões mínimos de qualidade na educação básica, com ênfase na equidade e no acesso à educação de qualidade, independentemente das condições socioeconômicas dos

⁴³ A SASE foi recriada em 2023 e permanece ativa no apoio ao desenvolvimento do SNE, contribuindo para diálogos e pactuações entre gestores públicos sobre temas essenciais, como financiamento educacional e formação de professores. A secretaria também atua na articulação entre o governo e o Congresso Nacional para garantir a aprovação de projetos estratégicos, como o **PLP 235/2019**.

alunos, englobando infraestrutura adequada, formação docente de qualidade e gestão democrática.

Outro ponto de convergência entre os projetos é a preocupação com a distribuição equitativa de recursos entre os entes federados. Todos eles ressaltam a importância de equalizar as oportunidades educacionais e garantir o financiamento adequado para alcançar os objetivos traçados nos planos de educação. No Quadro 4 a seguir, são sistematizadas as principais semelhanças entre os projetos de lei apensados ao PLP 235/2019.

Quadro 4 - Semelhanças entre os projetos de lei apensados ao PLP 235/2019

Critério	PLP 25/2019	PLP 47/2019	PLP 216/2019	PLP 267/2020
Sistema Nacional de Educação (SNE)	Institui o SNE	Sim	Institui o SNE	Institui o SNE
Regime de colaboração entre entes	Regula a cooperação entre União, Estados, DF e Municípios	Cooperação entre entes para transferência de competências	Cooperação entre entes federados	Regime de colaboração entre entes federados
Padrões de qualidade educacional	Definição de padrões nacionais de qualidade	Transferência de competências para assegurar qualidade mínima	Garantia de padrões de qualidade	Padrões mínimos de qualidade com referência no Custo Aluno Qualidade (CAQ)
Distribuição equitativa de recursos	Equidade na repartição de recursos	Repasse de recursos à União em caso de transferência	Equidade na alocação de recursos	Alocação equitativa de recursos
Comissões de pactuação federativa	Criação de Comissões Tripartite e Bipartite	Não especificado	Pactuação federativa por meio de comissões	Criação de Comissões Tripartite e Bipartite
Assistência técnica e financeira	União presta assistência técnica e financeira aos entes	União assume responsabilidades ao receber competências	Assistência técnica da União aos entes federados	Assistência técnica e financeira da União aos entes

Fonte: Elaborado pelo autor com base na tramitação do PLP 235/2019 em 2024.

Apesar de compartilharem uma base comum, esses projetos diferem em seus enfoques específicos e nos mecanismos propostos para alcançar seus objetivos. O PLP 25/2019, de Professora Dorinha Seabra Rezende, que é o projeto central ao qual os demais foram apensados,

foca na criação de normas para a cooperação entre os entes federados, incluindo comissões permanentes para articular as políticas educacionais e definir responsabilidades. O PLP 47/2019, de Pedro Cunha Lima, propõe um instrumento de cooperação para permitir que a União assuma a responsabilidade direta em regiões com dificuldades educacionais críticas. Já o PLP 216/2019, de Professora Rosa Neide e Joenia Wapichana, concentra-se na garantia de acesso universal à educação de qualidade e na implementação do PNE, com ênfase em transparência e controle social. Por fim, o PLP 267/2020, de Rose Modesto, promove a articulação colaborativa entre os sistemas educacionais, sugerindo comissões permanentes com a participação de especialistas e representantes da sociedade civil.

Quadro 5 - Diferenças entre os projetos de lei apensados ao PLP 235/2019

Critério	PLP 25/2019	PLP 47/2019	PLP 216/2019	PLP 267/2020
Objetivo principal	Institui o SNE e define cooperação entre entes	Transferência de competências educacionais à União	Regulamenta cooperação entre entes para educação	Define cooperação para políticas educacionais
Enfoque da cooperação	Cooperação em regime de colaboração para políticas educacionais	Transferência de competências em regiões críticas	Cooperação para cumprir metas do PNE e da LDB	Cooperação para melhorar governança da educação
Comissões permanentes	Criação de Comissões Tripartite e Bipartite	Não menciona comissões	Pactuação federativa por meio de comissões	Criação de Comissões Tripartite e Bipartite
Assistência técnica e financeira	União presta assistência técnica e financeira aos entes	União assume responsabilidade nas áreas transferidas	União e entes federados cooperam para assistência técnica	União presta assistência técnica e financeira
Transferência de competências	Não prevê transferência de competências	Foca na transferência de responsabilidades educacionais	Não aborda diretamente a transferência de competências	Não menciona transferência de competências
Padrões de qualidade	Define padrões nacionais para garantir equidade	Foca na melhoria das regiões críticas	Assegura padrões de qualidade com base no PNE	Baseado no Custo Aluno Qualidade (CAQ)
Responsabilidades dos entes federados	Enfatiza responsabilidades compartilhadas	União assume responsabilidades	Compartilhamento de	Articulação entre entes para definição de políticas

Critério	PLP 25/2019	PLP 47/2019	PLP 216/2019	PLP 267/2020
		de entes transferidores	responsabilidades entre entes	

Fonte: Elaborado pelo autor com base na tramitação do PLP 235/2019 em 2024.

Os PLPs 47/2019, 216/2019 e 267/2019 foram apensados ao PLP 25/2019 e este ao PLP 235/2019, de Flávio Arns, refletindo um alinhamento estratégico entre as diversas proposições legislativas. No entanto, é importante registrar que ao longo da tramitação dos projetos acima, até sua ulterior apensação, houve diversos debates na Câmara dos Deputados, incluindo a abertura de Audiências Públicas. Em particular, no contexto de tramitação do PLP 25/2019 proposto pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, nas audiências promovidas pelas Comissão de Educação merece destaque a participação da equipe da então extinta SASE, em 24 de maio de 2021. Na oportunidade Flávia Nogueira e Binho Marques celebram a sua participação observando que:

A instituição do SNE, prevista na Lei do PNE, volta à pauta em razão da disposição da Comissão de Educação da Câmara em realizar audiências públicas no contexto da tramitação do PLP 25/2019 e seus apensados. Estivemos à frente da coordenação deste debate entre 2012 e 2016 e, no final deste período, o MEC discutiu, aprovou internamente e enviou uma minuta de anteprojeto de lei complementar à Casa Civil do Governo Dilma. O encaminhamento posterior da minuta não prosperou por causa do golpe parlamentar que afastou a Presidenta, mas os acúmulos do debate não se perderam. Hoje percebemos muitas semelhanças entre a maioria dos projetos que tramitam no Congresso, que talvez antes não existissem, como: são Projetos de Lei Complementar; fazem referência ao Artigo 23 da Constituição e fixam normas de cooperação federativa; e o SNE é entendido como um sistema de sistemas, coordenado pela União. Parece pouca coisa, mas não é. No início, dentro do próprio governo petista, ainda não havia consenso sequer sobre a necessidade do Sistema. Esta convergência positiva não é resultado de nosso esforço pessoal ou de nossas qualidades, mas sim de um amplo processo de debates com acordos concêntricos que envolveram centenas de pessoas, que nós apenas coordenamos cumprindo nosso papel institucional. Agora que a SASE não existe mais, sentimos que temos o dever de oferecer ao debate uma síntese do conhecimento que registramos e que transformamos na nossa própria narrativa, agora sim, pessoal, para o tema. Segue aqui, portanto, nosso olhar sobre o SNE, esperando que as ideias de alguma forma possam ser úteis nesta mais recente oportunidade (Nogueira; Marques, 2021).

A participação de Nogueira e Marques foi publicada em um documento vinculado à Comissão de Educação da Câmara, intitulado *O Sistema Nacional de Educação*. De início, Nogueira e Marques (2021) abordam a necessidade e urgência da criação do Sistema Nacional de Educação no Brasil, em conformidade com a Lei do Plano Nacional de Educação (PNE). Assim, o SNE é visto como um mecanismo vital para garantir a equidade e a qualidade da educação em um país marcado por profundas desigualdades educacionais, fragmentação de

políticas e descompassos entre as esferas de governo. Nesse contexto, o principal objetivo do SNE é articular e simplificar o funcionamento das diferentes esferas de governo (União, estados e municípios), a fim de garantir que as políticas educacionais nacionais sejam implementadas de forma integrada e coesa.

Conforme apontam os autores, a Lei 13.005/2014 (PNE) estabeleceu que a instituição do SNE deveria ocorrer até 2016, porém, isso não se concretizou. Desta forma, a ausência de normas claras e articuladas sobre a cooperação federativa tem gerado lacunas no financiamento, planejamento e execução das políticas educacionais. Por este motivo, Nogueira e Marques argumentam que o SNE deve ser concebido como um *“sistema de sistemas”*, respeitando a autonomia dos sistemas de ensino existentes (federal, estadual e municipal), mas garantindo a articulação entre eles por meio de regras de cooperação federativa. Para eles, a fragmentação atual, especialmente na educação básica, dificulta a coordenação e implementação de políticas eficazes. Nestes termos, consideram que o SNE deve contemplar algumas questões centrais:

- **Qualidade e Avaliação:** O SNE deve garantir um padrão de qualidade educacional para todas as escolas públicas e privadas do país, com um sistema nacional de avaliação que permita monitorar e aperfeiçoar continuamente os indicadores educacionais.
- **Pessoas e Recursos:** A valorização dos profissionais da educação é essencial para o sucesso do SNE, assim como a distribuição equitativa de recursos entre os entes federados. Os mecanismos de financiamento, como o Fundeb, devem ser aprimorados para reduzir as desigualdades educacionais.
- **Pactuação Federativa:** O SNE deve incluir mecanismos claros de participação e controle social, como conselhos, fóruns e conferências de educação, para garantir a gestão democrática da educação.
- **Cooperação e Colaboração:** A colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) deve ser fortalecida por meio de normas claras e obrigatórias. Os autores defendem que os consórcios públicos e os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) são importantes ferramentas para promover a cooperação entre os entes federados, especialmente em regiões mais vulneráveis.

Embora o PLP 25/2019 tenha sido apensado ao PLP 235/2019 quando este chegou à Câmara dos Deputados, percebe-se que as questões centrais propostas por Nogueira e Marques (2021) foram amplamente incorporadas no texto do PLP 235/2019. A apensação desses projetos indica não apenas uma convergência dos objetivos gerais, mas também revela como o debate

sobre a cooperação federativa, essencial para a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), ganhou corpo ao longo do processo legislativo. Cada uma das propostas, embora parta de abordagens distintas, compartilha o propósito comum de aprimorar a articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, garantindo assim maior eficácia na implementação de políticas educacionais de qualidade.

O texto do PLP 235/2019, em sua essência, incorpora as premissas centrais de cooperação federativa defendidas por Nogueira e Marques, ao mesmo tempo em que se alinha às ideias de Anísio Teixeira, cuja visão de uma educação inclusiva e colaborativa permeia o texto final do projeto. O próximo capítulo será dedicado à análise aprofundada dessa construção legislativa.

CAPÍTULO 5

ALQUIMIA DAS IDEIAS: O PENSAMENTO DE ANÍSIO TEIXEIRA NO TEXTO DO PLP 235/2019

Este capítulo explora a materialização das ideias de Anísio Teixeira no Projeto de Lei Complementar 235/2019 (PLP 235/2019). Dividido em duas seções, o capítulo examina inicialmente a trajetória do proponente do projeto, o Senador Flávio Arns, observando suas motivações para o desenvolvimento do projeto bem como as leituras que o Senador faz da peça.

Na sequência, o capítulo detalha o percurso de tramitação do PLP 235/2019, iniciado no Senado em 2019 e atualmente em análise pela Câmara dos Deputados; examina a estrutura do projeto e as diversas modificações que o texto sofreu ao longo do processo legislativo, desde as propostas iniciais até a aprovação de um substitutivo no Senado em 2022.

Destaca que essa versão incorporou contribuições de entidades representativas do setor educacional, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), além de propor uma governança mais participativa e colaborativa entre os entes federativos, aproximando o SNE com o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), inspirado nos conselhos tripartite e bipartite, que garantem um processo de pactuação contínua entre as diferentes esferas de governo.

Na segunda seção do capítulo, examinamos o pensamento de Anísio Teixeira e sua materialização no texto final do PLP 235/2019, enviado à Câmara dos deputados em 2022. Para tanto, percorremos de forma sucinta a trajetória pessoal de Anísio Teixeira, destacando as principais influências e realizações que marcaram sua carreira, bem como aspectos do seu pensamento acerca da educação como um direito social e seu papel na construção de uma sociedade democrática. O capítulo se encerra, analisando quais e como as ideias do pensamento anisiano se materializam no PLP 235/2019.

5.1 O Autor e seu Projeto: a Leitura do PLP 235/2019 pelo Senador Flávio Arns

Na análise de políticas educacionais, acompanhar o contexto de produção de uma política implica concentrar-se na formação do seu discurso e na interpretação ativa dos profissionais diretamente envolvidos em sua elaboração. Por esse motivo, a compreensão do processo de construção do texto do PLP 235/2019 exige, antes de mais nada, um olhar atento sobre a trajetória do senador Flávio Arns e sua interpretação pessoal sobre o projeto que propôs. No entanto, não se pode ignorar a forte influência teórica e prática do pensamento de Anísio Teixeira nesse processo.

Pioneiro da Educação Nova, Anísio defendia um sistema educacional pautado pela democratização e descentralização das decisões, princípios esses que ecoam na proposta de Arns para a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Ao longo da produção do texto do PLP 235/2019, torna-se nítida a incorporação das ideias de Anísio Teixeira acerca da educação como um mecanismo de inclusão social e desenvolvimento democrático, respeitando as diversidades regionais e promovendo uma governança mais colaborativa entre União, estados e municípios.

Figura de destaque na defesa da educação e dos direitos das pessoas com deficiência, Flávio José Arns, nasceu em 9 de novembro de 1950, em Curitiba, Paraná. Político, professor e advogado, possui uma longa trajetória pública e acadêmica. Sua formação inclui graduação em Letras pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Além disso, possui mestrado em Letras pela UFPR e doutorado em Linguística pela *Northwestern University*, nos Estados Unidos, com uma dissertação focada em metodologias linguísticas e uma tese sobre interações entre adultos e crianças em diferentes contextos culturais.

Arns iniciou sua carreira política como deputado federal, cargo que exerceu por três mandatos consecutivos, entre 1991 e 2002, defendendo principalmente a educação e os direitos das pessoas com deficiência. Em 2002, foi eleito senador pelo estado do Paraná, cargo que exerceu até 2010. Durante esse período, teve uma atuação destacada em comissões como a de Educação e Direitos Humanos, e foi relator de importantes projetos, como o que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Também atuou como vice-governador do Paraná de 2011 a 2014, na gestão de Beto Richa, e foi secretário de Assuntos Estratégicos do estado até 2017. Ao longo de sua carreira, Arns se manteve comprometido com a causa da inclusão social, especialmente no que se refere às pessoas com deficiência. Foi presidente da Federação Nacional das APAEs e da Associação Brasileira de Desportos para Deficientes Mentais, além de membro da Pastoral da Criança, uma organização fundada por sua tia, Zilda Arns. Sua luta pela inclusão educacional foi marcada por sua defesa das escolas especiais e pela criação de políticas públicas voltadas às pessoas com autismo e doenças raras.

Em 2018, Arns foi novamente eleito senador, agora pelo partido Rede Sustentabilidade, com uma votação expressiva de mais de 2,3 milhões de votos. Posteriormente, em 2020, filiou-se ao Podemos e, em 2023, ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Atualmente, preside a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, onde continua sua atuação em prol de melhorias no sistema educacional e na inclusão social. Entre suas missões parlamentares, Arns

participou de eventos internacionais voltados à inclusão de pessoas com deficiência e educação especial, como visitas a instituições na França e participação no Parlamento do Mercosul. Sua atuação é reconhecida tanto no Brasil quanto no exterior, com a concessão de honrarias como a Ordem Nacional do Mérito Educativo e a Comenda Dorina Nowill.

Em entrevista por escrito, a nós concedida em 16 de outubro de 2024, o senador Flávio Arns apresentou uma análise aprofundada sobre os aspectos que envolvem o Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, cujo objetivo principal é a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Para Arns, o projeto é uma resposta direta à necessidade de regulamentar o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido nos artigos 23, parágrafo único, e 211 da Constituição Federal. Essa regulamentação, até então ausente, é vista por Arns como um dos maiores obstáculos para a eficiência e a equidade no sistema educacional brasileiro, sendo o PLP 235/2019 uma solução normativa para essa lacuna.

Arns esclarece que a motivação central para a formulação do PLP 235/2019 foi corrigir os problemas de coordenação educacional no Brasil. Ele destaca que a ausência de um sistema unificado tem levado a uma pactuação excessivamente fragmentada das políticas educacionais, dificultando a formulação de estratégias coerentes e criando disparidades no ensino em diferentes regiões do país. A criação do SNE, para o senador, promoverá a integração das redes de ensino regionais e municipais e estabelecerá um sistema de governança que dará voz equânime a todos os entes federativos, permitindo que as políticas sejam formuladas e implementadas de maneira democrática e representativa.

A Constituição Federal prevê, em seu art. 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão regime de colaboração de seus sistemas de ensino. Porém até hoje esse comando constitucional não foi regulamentado, e essa foi nossa principal motivação para apresentar o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019: ao suprir essa lacuna normativa, objetivamos corrigir os grandes problemas de coordenação das políticas educacionais, mediante a criação de um sistema de governança educacional, que uniformize as diretrizes e os principais parâmetros da educação brasileira, visando à efetivação plena do direito à educação a todas as pessoas, situadas em todos os recantos do território nacional. Assim, o projeto de lei complementar que cria o Sistema Nacional de Educação busca dar concretude a esse comando constitucional, criando de forma efetiva esse regime de colaboração, para que os entes federados organizem suas diversas redes de ensino de forma integrada e colaborativa entre si (Arns, 2024).

Nesse contexto, o senador argumenta que o SNE será uma ferramenta essencial para fortalecer o pacto federativo, assegurando que os estados e municípios tenham uma participação mais ativa nas decisões educacionais, algo que é hoje centralizado em excesso pelo Ministério

da Educação (MEC). A proposta do SNE visa, portanto, descentralizar a tomada de decisões e alinhar as estratégias de ensino em todo o país, promovendo uma governança mais inclusiva. A pandemia de Covid-19, segundo o senador, serviu para expor ainda mais essas fragilidades no sistema, uma vez que as diferentes políticas adotadas pelos estados e municípios durante a emergência sanitária resultaram em descoordenação e prejuízos à qualidade da educação.

A situação da pandemia de Covid-19 descortinou esse problema: cada estado e município adota uma política educacional diferente durante o estado de emergência sanitária [...] A própria pandemia de Covid-19 (que se instalou após a constitucionalização do Fundeb e da criação de diversos dos regimes de colaboração estaduais) revelou a extrema necessidade de criação do sistema nacional de educação, que integre e articule todos os sistemas de ensino de todos os entes federativos do país. Vimos o que ocorreu na educação durante o referido estado de emergência sanitária, cujos principais prejudicados foram os estudantes e profissionais de educação: um grande descompasso entre a linha estratégica do Governo Federal e dos estados nas ações de combate à pandemia de Covid-19 acarretou a elevação dos riscos sanitários aos docentes e discentes, e enormes prejuízos à qualidade da educação no período, dada a ausência de um esforço conjunto e harmônico da União com os demais entes da federação (Arns, 2024).

O senador Flávio Arns enfatizou a importância dos diálogos contínuos com entidades representativas no campo educacional, estaduais e municipais, ao longo do processo de formulação do PLP 235/2019. Organizações como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (Foncede), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) desempenharam um papel crucial no processo de construção do projeto. Conforme esclarece, em diversas ocasiões essas entidades expressaram a necessidade de um sistema que proporcionasse maior articulação das políticas educacionais nacionais, permitindo que os entes subnacionais tivessem mais espaço e influência na formulação das diretrizes educacionais que norteiam a educação no país.

A preocupação com o déficit de governança e legitimidade, decorrente da excessiva centralização das decisões educacionais no Ministério da Educação (MEC), foi uma das principais questões levantadas pelos representantes estaduais e municipais. Esse problema de centralização, segundo Arns, faz com que o MEC tome, de maneira quase unilateral, as principais decisões estratégicas para a educação nacional, o que limita a capacidade de estados e municípios de contribuírem de forma significativa nas decisões que afetavam diretamente suas realidades locais. Com o objetivo de corrigir essa falta de integração entre os diferentes sistemas de ensino, o projeto do SNE foi desenhado para fortalecer a governança colaborativa,

promovendo uma gestão educacional mais distribuída e representativa entre os entes federativos.

De acordo com Arns, inicialmente, havia a preocupação de que a criação de novas instâncias decisórias, como as comissões interfederativas de educação, pudesse introduzir entraves burocráticos no processo de governança. No entanto, ao longo da tramitação do projeto, diversas consultas foram realizadas com especialistas e segmentos educacionais, o que levou à conclusão de que essas comissões eram, na verdade, a melhor forma de articular todos os entes da federação em torno da governança educacional. Inspirado no sucesso do Sistema Único de Saúde (SUS), o modelo proposto para o SNE utiliza as comissões tripartite e bipartite como mecanismos permanentes de pactuação federativa, garantindo que as políticas educacionais sejam discutidas e deliberadas de forma colaborativa, com a participação ativa de União, estados, Distrito Federal e municípios.

Por isso, o substitutivo aprovado no Senado, de relatoria do senador Dario Berger, propõe a criação de instâncias permanentes de pactuação federativa como colunas de governança e de sustentação do SNE, as quais vão conferir integração, articulação e alinhamento entre os diversos sistemas de ensino de todos os entes federativos brasileiros. Portanto, com o SNE, todos os estados, DF e municípios passarão a participar mais ativamente da construção das políticas da educação nacional (Arns, 2024).

Um dos aspectos que Arns mais enfatiza é a necessidade de um sistema educacional semelhante a outros modelos bem-sucedidos no Brasil, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Para o senador, esses sistemas servem como referências para o que o SNE pode alcançar no âmbito educacional. Todos eles são exemplos de políticas públicas integradas que unificam ações e diretrizes em suas respectivas áreas, e o SNE seguiria esse mesmo caminho ao articular e coordenar os diversos sistemas de ensino, garantindo uma abordagem harmoniosa e integrada para a educação no Brasil.

Em nossos diálogos com as entidades, sempre citaram como referência a área da Saúde, na qual existe um sistema para articular as políticas e ações sanitárias em todo o país, o nosso conhecido e valioso Sistema Único de Saúde (SUS). Na assistência social, também existe um sistema integrado, o SUAS. Do mesmo modo, há o SUSP, que é o Sistema Único de Segurança Pública, coordenado pela União. Então, nada mais racional e coerente do que instituir um sistema que integre, articule e coordene todos os diversos sistemas de ensino municipais, estaduais, distrital e federal existentes no País, para que todos os entes federativos tratem a matéria educacional de maneira harmônica, seguindo as mesmas diretrizes e objetivos.

Por outro lado, o senador Flávio Arns, considera que o Sistema Nacional de Educação (SNE) proposto pelo PLP 235/2019 apresenta um diferencial importante em relação a outros sistemas integrados de políticas públicas no Brasil, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ele será estabelecido por meio de um movimento político centrípeto, caracterizado pela união de diversos entes federativos autônomos, que já possuem seus próprios sistemas de ensino em funcionamento. Esses sistemas regionais e locais serão articulados para a construção de um fórum interfederativo, no qual competências estratégicas centrais serão pactuadas de maneira colaborativa. Esse movimento de construção parte das bases dos sistemas estaduais e municipais para formar uma governança nacional mais coordenada e integrada.

Em contraste, sistemas como o SUS e o SUAS seguiram uma lógica centrífuga, na qual as diretrizes gerais foram concebidas pela União e disseminadas para os estados e municípios por meio de redes de capilaridade. Nessa configuração, as políticas e estratégias foram traçadas centralmente pelo governo federal e posteriormente implantadas de forma hierárquica nos níveis subnacionais. Essa estrutura garante a uniformidade das ações, mas limita, em certo grau, a autonomia dos estados e municípios na formulação de suas próprias políticas específicas para saúde e assistência social.

A abordagem centrípeta proposta pelo SNE, por outro lado, visa conferir maior autonomia aos entes subnacionais, permitindo que estados e municípios desempenhem um papel mais ativo na definição de suas estratégias educacionais. O objetivo é que o SNE ofereça a possibilidade de articulação regional mais forte, respeitando as particularidades locais, ao mesmo tempo que assegura uma coordenação nacional efetiva. Essa descentralização permite maior flexibilidade para atender às necessidades específicas de cada região, promovendo um modelo mais participativo e adaptado à realidade de cada ente federativo.

Assim, o SNE promete trazer um equilíbrio mais dinâmico entre a autonomia local e a articulação nacional, concedendo aos estados e municípios mais poderes para moldar suas políticas educacionais de acordo com as demandas regionais, enquanto mantém o alinhamento com as diretrizes nacionais pactuadas coletivamente. Este modelo reforça a ideia de um sistema educacional colaborativo e mais equitativo, em que os diversos entes federados terão condições de agir de forma integrada e coesa, sem abrir mão de sua autonomia decisória.

Arns também observa que o PLP 235/2019 não é um projeto isolado, mas parte de um esforço legislativo maior que remonta a propostas anteriores, como o PLP 413/2014, de Ságuas Moraes, o PLP 448/2017, de Giuseppe Vecci e, ainda, o PLP 25/2019 de Dorinha Seabra Rezende. Para Arns, o PLP atual dialoga diretamente com esses projetos, e todos os principais

atores envolvidos na governança educacional contribuíram para sua construção, o que garantiu uma convergência significativa em relação aos objetivos compartilhados por essas iniciativas. Esse processo colaborativo entre esferas governamentais e sociedade civil garantiu que o projeto fosse representativo dos interesses de todas as partes. Não obstante, o senador considera que um ponto inovador do PLP 235/2019 é o equilíbrio proposto nas comissões tripartite e bipartite, que permitirão uma pactuação federativa mais eficiente. Essas comissões são concebidas para atuar como instâncias permanentes de governança, promovendo uma articulação entre os diferentes níveis de governo e assegurando que as decisões educacionais sejam tomadas de forma integrada. Outro ponto de destaque é a inclusão no projeto do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que visa garantir que todos os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade, o que Arns entende como um marco importante nas discussões sobre o financiamento da educação.

A negociação do texto no Senado, em se tratando da esfera federativa estadual, foi bastante focalizada na entidade do Consed, a qual representa os secretários estaduais de educação de todo o país. A negociação com o Consed, à época, foi muito pautada na construção de um texto que contivesse um conjunto adequado de competências destinado à comissão bipartite, em equilíbrio com as competências reservadas aos governadores e seus respectivos secretários de educação, de modo que não esvaziasse as competências desses últimos. Considero que as contribuições valiosas do PLP 235/2019 no tocante à composição e competências equilibradas das comissões tripartite e bipartite, bem como referentes às diretrizes de elaboração e pactuação do CAQ sejam um grande diferencial da matéria em relação às outras propostas que versam sobre o mesmo tema (Arns, 2024).

O senador Arns reflete, ainda, sobre a criação do SNE em relação aos sistemas de ensino pré-existentes à Constituição de 1988. Ele rejeita a ideia de que a existência desses sistemas regionais seja um impedimento para a criação de um sistema nacional unificado. Pelo contrário, a integração desses sistemas ao SNE é vista como um passo essencial para garantir que todas as regiões do país estejam alinhadas em termos de qualidade educacional. A pandemia, mais uma vez, é usada como exemplo para ilustrar a necessidade urgente de um sistema educacional nacional que integre as diferentes redes de ensino e garanta uma resposta mais eficiente a crises futuras.

Para construir um sistema nacional, é necessário que existam sistemas de ensino regionais e locais para serem integrados. A própria pandemia de Covid-19 (que se instalou após a constitucionalização do Fundeb e da criação de diversos dos regimes de colaboração estaduais) revelou a extrema necessidade de criação do sistema nacional de educação, que integre e articule todos os sistemas de ensino de todos os entes federativos do país (Arns, 2024).

O senador Flávio Arns considera que o PLP 235/2019 *dialoga diretamente com as ideias dos Pioneiros da Educação, especialmente com as de Anísio Teixeira*. Para o senador, o SNE, tal como proposto, espelha essas ideias ao criar instâncias de governança colaborativa e interfederativa, como a já citada Comissão Tripartite, que inclui representantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Conforme o projeto, este colegiado máximo é responsável por pactuar diretrizes e estratégias para a educação em nível nacional, garantindo que as políticas educacionais sejam amplamente negociadas e legitimadas por todos os entes federativos.

Esse modelo busca equilibrar o papel do Ministério da Educação (MEC), ao garantir que as decisões estratégicas não sejam tomadas de forma centralizada, mas sim com a participação democrática de todas as esferas governamentais. Ao estabelecer fóruns bipartites em cada estado, o projeto também assegura que as políticas sejam adaptadas às particularidades regionais, o que reflete o desejo de Anísio Teixeira de um sistema educacional que promova a igualdade e a inclusão, respeitando as diversidades locais.

O senador ressalta, mais uma vez, que esse modelo de governança já se mostrou eficaz no Sistema Único de Saúde (SUS), sendo uma inspiração para a proposta no campo da educação. A criação do SNE visa, portanto, corrigir o déficit de governança da atual gestão centralizada e promover uma educação de qualidade acessível a todos, em consonância com a visão de Teixeira sobre a escola pública como promotora da democracia e da cidadania.

Por fim, Flávio Arns considera que o atual momento político é extremamente propício à aprovação do PLP 235/2019. O retorno de Lula à Presidência da República reabriu os diálogos com o governo, de sorte que, conforme entende o senador, “[...] estamos no momento mais propício possível para conseguir criar o sistema nacional de educação, considerando toda a história brasileira. Inclusive, pelas interlocuções que tivemos até então com o governo atual, existe um grande desejo do MEC na aprovação da lei do sistema nacional de educação, que é um dos objetivos estratégicos daquela pasta ministerial” (Arns, 2024).

5.2 A Tramitação Bicameral do PLP 235/2019

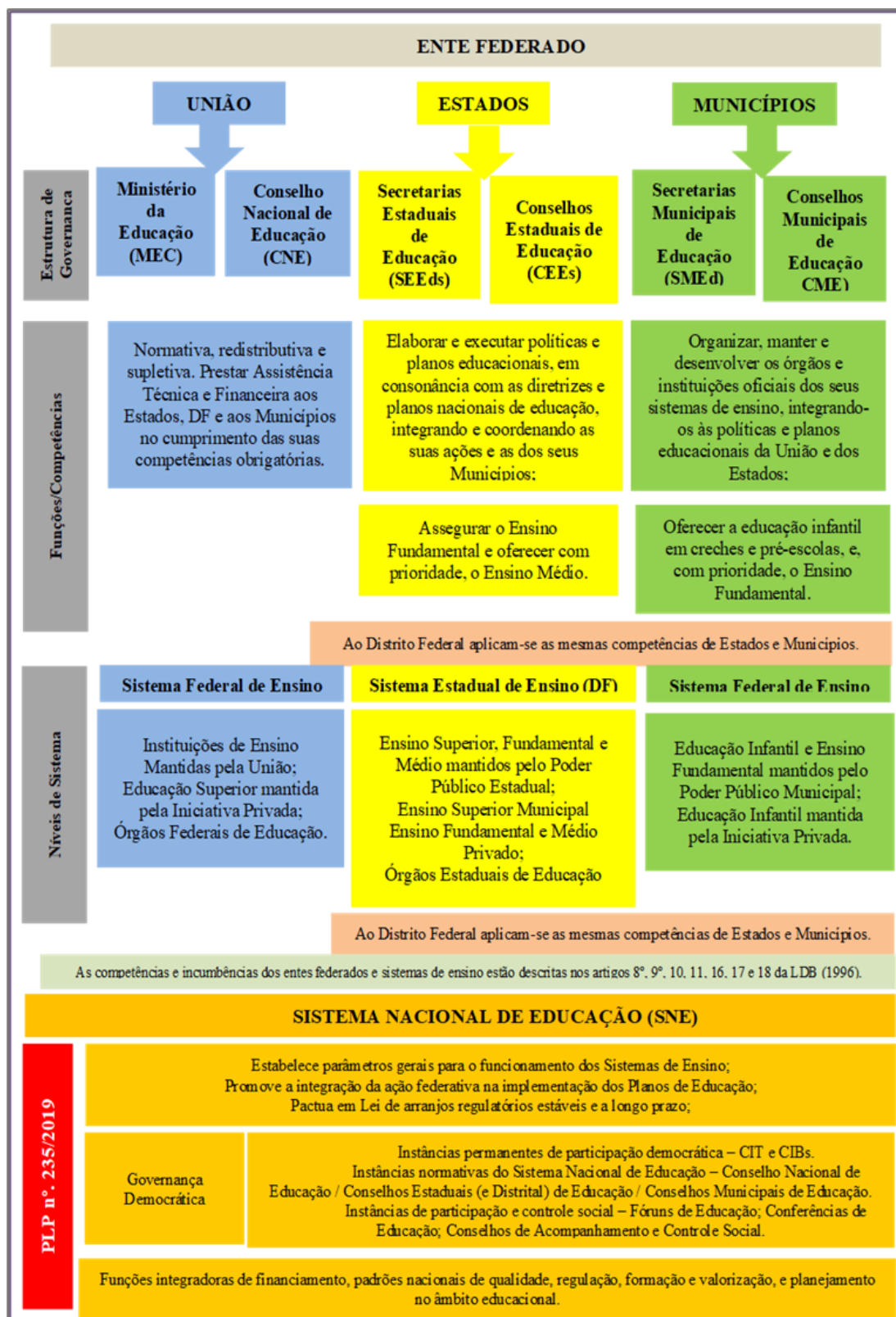
O Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019 iniciou sua tramitação no Senado em 10 de outubro de 2019, com a leitura do texto inicial apresentado pelo Senador Flávio Arns. O texto inicial propõe a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), visando preencher lacunas constitucionais, estabelecendo normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme o artigo 23, parágrafo único, e o artigo 211 da

Constituição Federal de 1988. O objetivo central do PLP é garantir a harmonia entre as políticas educacionais nas diferentes esferas governamentais, promovendo maior cooperação entre os entes federativos. Neste sentido, o SNE se constrói sobre uma estrutura colaborativa, integrando os sistemas de ensino de cada esfera de governo, conforme ilustrado pelo Quadro 6, adiante.

A proposta inicial do PLP 235/2019 destaca princípios como a superação das desigualdades educacionais, a promoção de uma educação de qualidade independente da classe social ou localidade, a valorização dos profissionais da educação e a garantia de uma gestão democrática do ensino. Além disso, o projeto prevê a articulação entre educação, trabalho e práticas sociais, de modo a assegurar que o sistema educacional esteja alinhado às realidades locais e nacionais.

A justificativa do senador Flávio Arns para a criação do SNE reflete a necessidade de um regime colaborativo que supere a fragmentação das políticas educacionais no Brasil, apontada como um dos principais fatores de ineficiência no sistema. Assim, o projeto busca consolidar essa colaboração, evitando a criação de novas estruturas burocráticas, e propõe um modelo que fortaleça as instituições educacionais já existentes, inspirando-se em experiências anteriores e em propostas arquivadas, como o PLP 413 de 2014.

Quadro 6 - Organização da Educação Nacional, competências federativas e incumbências dos Sistemas de Ensino



Fonte: Elaborado pelo autor, com os dados da pesquisa (2024).

O texto inicial do PLP 235/2019 está estruturado em oito capítulos, cada um deles destinado a definir aspectos fundamentais da criação e funcionamento do Sistema Nacional de Educação (SNE). A proposta apresenta uma abordagem detalhada das atribuições de cada ente federativo e das diretrizes que deverão nortear o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Trata-se de um texto ambicioso, pois busca unificar e padronizar a gestão da educação no Brasil, algo que historicamente sofreu com fragmentações.

A estrutura do PLP é clara e abrangente. O **Capítulo I** contém as disposições preliminares, nas quais são estabelecidas as bases constitucionais para a criação do SNE, fazendo referência ao art. 23 e 211 da Constituição Federal. Aqui, são introduzidos conceitos-chave como "cooperação federativa" e "articulação colaborativa", que serão desenvolvidos ao longo do texto, sempre com o objetivo de promover a integração dos sistemas de ensino.

O **Capítulo II** define as atribuições dos entes federados no âmbito do SNE. A União assume um papel normativo e supletivo, sendo responsável pela coordenação nacional do sistema, enquanto Estados e Municípios têm atribuições redistributivas, além de supervisionarem os respectivos sistemas de ensino locais. Esse capítulo reforça o princípio da cooperação vertical (entre a União, Estados e Municípios) e horizontal (entre entes do mesmo nível, como os Estados entre si).

O **Capítulo III** trata das funções redistributivas e supletivas, nas quais a União e os Estados são encarregados de promover a redistribuição de recursos financeiros e assistências técnicas para reduzir as disparidades educacionais entre as regiões. Essa é uma tentativa de equacionar um problema crônico da educação brasileira: a falta de uniformidade no acesso a uma educação de qualidade.

Nos **Capítulos IV e V**, o projeto aborda a estrutura do SNE, indicando que ele será formado pela integração dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, e traz o conceito de "federalismo cooperativo". Também são tratados os mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino, que se apresentam como ferramentas centrais para assegurar a qualidade e a eficiência do SNE. A avaliação, coordenada pela União, será uma estratégia para monitorar o cumprimento das metas educacionais em todos os níveis da federação, promovendo a adequação das políticas públicas.

O **Capítulo VI** versa sobre os planos de educação, reafirmando a importância do Plano Nacional de Educação (PNE) e articulando-o com os planos estaduais e municipais. Aqui, reforça-se a necessidade de participação da sociedade civil e das comunidades educacionais nos processos de elaboração desses planos, garantindo maior representatividade.

No **Capítulo VII**, o PLP detalha as fontes de financiamento para a implementação do SNE, destacando a importância da receita de impostos, contribuições sociais e outras fontes como os royalties provenientes da exploração de recursos naturais. Este ponto é particularmente relevante, pois o financiamento educacional sempre foi um dos gargalos na implementação de políticas públicas consistentes no Brasil.

O **Capítulo VIII**, que encerra o texto do projeto, dispõe sobre questões gerais e sobre a entrada em vigor da lei.

Após sua leitura inicial e envio para publicação, o PLP 235/2019 foi distribuído para a Comissão de Educação, em que o senador Dário Berger assumiu a relatoria. O projeto recebeu diversas emendas e reformulações, culminando em sessões de debates temáticos realizadas em setembro de 2021.

Entre novembro de 2021 e março de 2022, o PLP passou por várias discussões e reformulações, com novos relatórios sendo apresentados pelo relator, o senador Dário Berger. A matéria foi incluída na pauta da sessão deliberativa semipresencial de 9 de fevereiro de 2022, e novas emendas foram recebidas até março do mesmo ano. Conforme se recorda Flávio Arns (2024), “[...] a matéria foi aprovada no plenário do Senado, sem passar pela CCJ, por força da aprovação do referido requerimento de urgência em plenário”.

Ao todo, foram recebidas 27 emendas⁴⁴. Embora conste no site do Senado Federal a situação final de cada uma das emendas apresentadas, na entrevista que nos foi concedida, o Senador Flávio Arns indicou aquelas que foram integral e parcialmente aprovadas:

O parecer proferido pelo Senador Dário Berger foi o de nº 50/2022 - PLEN/SF, concluindo favoravelmente ao Projeto, pela aprovação das Emendas nºs 2, 3, 4, 8, 11, 12, 20, 22, 24, 25, 26 e 27, pela aprovação parcial das Emendas nºs 7, 17, 18 e 19, na forma da Emenda nº 28 (Substitutivo), que apresenta, com as alterações realizadas em Plenário, e pela rejeição das demais emendas (Arns, 2024, sic).

Após um debate prolongado e a consideração das várias emendas, um substitutivo foi aprovado, o qual consolidou várias alterações no texto original.

Observe-se que no processo de tramitação de um projeto de lei complementar, um *substitutivo* é uma nova versão integralmente modificada do projeto original ou de uma parte substancial dele. Quando um parlamentar ou comissão decide que o texto original do projeto de lei deve ser alterado de forma significativa - seja por mudanças no conteúdo, estrutura ou objetivos -, ele pode apresentar um substitutivo em vez de emendas pontuais. O substitutivo

⁴⁴ Todas as emendas apresentadas estão disponíveis em arquivos de PDF e podem ser acessadas através dos links clicáveis no Apêndice 2 deste trabalho.

substitui o projeto original em sua totalidade, reformulando suas disposições, mas mantendo o tema central do projeto.

Esse novo texto pode ser apresentado por relatores em comissões ou diretamente no plenário, geralmente após um debate e deliberações. O substitutivo passa por um processo de votação para ser aceito, e, caso aprovado, ele substitui o texto original como base para as próximas etapas da tramitação. Se o substitutivo for rejeitado, o projeto original pode ser retomado ou continuar sua tramitação com emendas ao texto original.

Um exemplo comum de substitutivo ocorre quando as propostas contidas no projeto original precisam de ajustes para garantir maior adesão política, viabilidade prática ou adequação técnica às exigências legais. Essencialmente, o substitutivo permite que um projeto de lei complementar evolua ao longo do processo legislativo, incorporando novas ideias e consensos sem a necessidade de recomeçar a tramitação do zero. É esta, pois, a justificativa apresentada pelo relator, o Senador Dário Berger no Parecer n. 48, enviado ao Senado Federal em 11 de novembro de 2021, no qual analisa o Projeto de Lei Complementar 235/2019 de Flávio Arns.

Ora, de acordo com o relator (Berger, 2021), o projeto busca solucionar desafios históricos da educação no Brasil, como a fragmentação de competências e a ineficiência das políticas educacionais, problemas que impactam diretamente a qualidade e a acessibilidade da educação básica. A proposta, ao trazer uma organização nacional para a gestão educacional, alinha-se a princípios constitucionais expressos nos artigos 23, 211 e 214, que versam sobre a colaboração federativa e as diretrizes para o ensino, buscando, assim, fortalecer a cooperação entre os diferentes entes.

Na avaliação de Dário Berger, o mérito do PLP é inegável ao se propor a enfrentar os entraves que dificultam a interação entre as esferas federativas, um problema há muito apontado por educadores e gestores públicos. Inspirando-se no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o relator enxerga no projeto uma oportunidade de retomar o espírito de cooperação e unidade nacional em torno da educação pública. Ao mesmo tempo, ele reconhece que o projeto inicial poderia ser aprimorado para melhor atender às complexidades da educação nacional. Por isso, propõe uma reorganização da proposta, aproveitando *insights* e contribuições de especialistas e de organizações da sociedade civil, com o objetivo de tornar o sistema mais eficaz e ajustado às necessidades e especificidades dos estados e municípios.

Berger (2021) considera que uma nova organização do PLP contempla a criação de instâncias de pactuação federativa, como a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), em âmbito nacional, e as Comissões Intergestores Bipartites de Educação (CIBEs), em

âmbito estadual. Essas comissões têm o papel de coordenar e harmonizar as políticas educacionais entre os diferentes níveis de governo, promovendo um espaço de diálogo e construção coletiva. A CITE, formada por representantes da União, dos estados e dos municípios, estabelece diretrizes e parâmetros nacionais para a educação, com foco na distribuição de recursos e no desenvolvimento de uma educação de qualidade. Já as CIBEs atuam no nível estadual, alinhando as ações entre estados e seus respectivos municípios para resolver questões regionais específicas, respeitando a autonomia de cada ente federativo. Essas instâncias de pactuação são vistas como fundamentais pelo relator para criar uma governança democrática, em que decisões são tomadas de forma consensual e colaborativa, uma medida essencial para um país de grande extensão territorial e de acentuadas desigualdades regionais.

Além disso, conforme o texto de Berger (2021), um dos pilares da nova organização do SNE é o Custo Aluno Qualidade (CAQ), um parâmetro que define o valor mínimo necessário por aluno para garantir um padrão de qualidade educacional. O relator propõe, assim, que o CAQ seja pactuado pela CITE, com metodologia e cálculos baseados em estudos técnicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A implementação progressiva do CAQ permitirá que os recursos educacionais sejam distribuídos de forma equitativa entre os entes federativos, considerando as diferentes realidades regionais e assegurando um financiamento que respeite a diversidade e as necessidades locais. A proposta do relator, ao reforçar o CAQ como parâmetro fundamental, visa garantir que cada estudante receba os recursos necessários para uma educação de qualidade, independentemente de onde resida.

A nova organização do PLP, conforme sugerida pelo relator, busca consolidar o SNE como um sistema colaborativo e eficiente, que funcione de maneira integrada entre os entes federativos. A proposta reforça a governança democrática ao prever a participação de conselhos e fóruns nas diversas instâncias de decisão, além de estabelecer critérios de transparência e responsabilidade social. Com isso, o relator acredita que o SNE poderá se tornar um sistema efetivamente de Estado, e não apenas de governo, proporcionando uma estrutura estável para a implementação de políticas educacionais de longo prazo (Berger, 2021).

O substitutivo ao PLP 235/2019 foi amplamente discutido e aprovado durante sua tramitação no Senado Federal. Ele passou por modificações significativas durante o processo legislativo, resultando na Emenda nº 28, que reformulou o texto original. Esse substitutivo foi elaborado pelo relator do projeto, senador Dário Berger, e visava aprimorar as diretrizes do Sistema Nacional de Educação (SNE), garantindo uma governança mais cooperativa e

participativa entre os entes federativos, além de contemplar a criação de territórios etnoeducacionais para comunidades indígenas.

Durante a 16ª Sessão Deliberativa Ordinária, realizada em 9 de março de 2022, o substitutivo foi discutido no plenário, com elogios ao alcance da proposta e à condução do relator. O senador Chico Rodrigues, por exemplo, destacou o impacto do projeto para a educação brasileira, comparando-o ao Sistema Único de Saúde (SUS) pela sua importância estratégica e pela capacidade de transformação que poderia trazer ao sistema educacional do país.

A Emenda nº 28, que incorpora o substitutivo e reformula o texto do PLP 235/2019 no Senado, teve um impacto significativo ao consolidar ajustes importantes no texto original para assegurar maior participação e cooperação entre os entes federativos no Sistema Nacional de Educação (SNE). Essa emenda substitutiva aprimorou o projeto ao incorporar propostas que fortaleceram o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, garantindo uma governança mais descentralizada e democrática. Entre os principais pontos de impacto da Emenda nº 28 estão:

1. **Governança do Sistema Nacional de Educação:** A emenda estabeleceu de forma mais clara a criação de comissões tripartites, com representação de todas as esferas governamentais, o que garante uma tomada de decisão conjunta e equilibrada entre União, estados e municípios. Isso visa evitar a centralização excessiva das decisões no Ministério da Educação.
2. **Territórios Etnoeducacionais:** Um ponto destacado durante a discussão da emenda foi a criação dos territórios etnoeducacionais indígenas, que reconhecem o direito das comunidades indígenas a uma educação diferenciada e intercultural, adaptada às suas especificidades culturais e linguísticas. Esse aspecto foi apontado como uma inovação relevante no projeto.
3. **Articulação Federativa e Gestão Democrática:** A emenda fortaleceu a articulação entre os diferentes níveis de governo, estabelecendo mecanismos para uma gestão mais democrática e inclusiva das políticas educacionais. Com isso, o substitutivo buscou corrigir o déficit de governança existente na gestão educacional, promovendo maior legitimidade e eficácia na implementação das políticas públicas.

Ao incorporar essas modificações, a Emenda nº 28 foi determinante para garantir a aprovação unânime do projeto no Senado e seu posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados. O Quadro 7 a seguir apresenta uma sistematização do processo de tramitação no Senado.

Quadro 7 - Tramitação do PLP 235/2019 no Senado (2019 – 2022)

Data	Evento
Início da Tramitação (outubro de 2019)	
10/10/2019	O PLP 235/2019 foi lido na sessão nº 190 do Senado Federal e encaminhado para publicação. Após a leitura, a matéria foi designada às Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para análise e parecer. O processado inicial continha 15 folhas numeradas, indicando a extensão da proposta.
Análise na Comissão de Educação (CE)	
10/10/2019	A Secretaria de Apoio à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (SACE) informou que a matéria aguardava distribuição para relatoria.
18/12/2019	O presidente da CE, senador Dário Berger, avocou a relatoria do projeto, conforme o art. 129 do Regimento Interno do Senado Federal, assumindo a responsabilidade de elaborar o relatório e parecer sobre a matéria.
02/09/2020	O senador Dário Berger apresentou seu primeiro relatório, com voto favorável à aprovação do projeto, nos termos de uma emenda substitutiva que propôs. Este relatório inicial refletia as primeiras considerações técnicas e legislativas sobre o PLP.
25/11/2020	O relator reformulou seu relatório, mantendo o voto pela aprovação, mas apresentando um novo substitutivo. A reformulação indicava ajustes e aperfeiçoamentos no texto original, provavelmente em resposta a debates e contribuições de outros parlamentares e especialistas.
29/04/2021	A matéria foi devolvida ao relator para reexame, sinalizando a necessidade de novas considerações ou ajustes antes de seguir adiante na tramitação.
Debates Temáticos e Participação Popular	
02/08/2021	Foi encaminhado à publicação o Requerimento nº 1796/2021, solicitando a realização de uma sessão de debates temáticos para discutir o Sistema Nacional de Educação, objeto do PLP 235/2019. Este requerimento destacava a importância de ampliar o debate e envolver diferentes atores na discussão da proposta.
03/09/2021	Realizou-se a sessão de debates temáticos remota, conforme o requerimento aprovado. Esta sessão permitiu a participação de especialistas, educadores e representantes da sociedade civil, enriquecendo o debate e contribuindo para o aprimoramento do projeto.
Aprovação na Comissão de Educação e Urgência	
15/10/2021	O senador Dário Berger apresentou um novo relatório, mantendo o voto pela aprovação do projeto, agora nos termos de um substitutivo atualizado que incorporava contribuições recebidas.
11/11/2021	Durante a 19ª Reunião da Comissão de Educação, o relatório do senador Dário Berger foi aprovado, passando a constituir o parecer da CE pela

	aprovação do projeto na forma da Emenda nº 1-CE (Substitutivo). Na mesma reunião, foi aprovado o Requerimento nº 25/2021-CE, que solicitava urgência na tramitação da matéria, indicando a relevância e a prioridade atribuídas ao projeto.
Tramitação em Plenário e Apresentação de Emendas	
07/02/2022 a 09/03/2022	O PLP 235/2019 foi incluído na Ordem do Dia de várias sessões deliberativas semipresenciais. Durante este período, foram apresentadas diversas emendas de plenário (Emendas nºs 2 a 27) por vários senadores, como Rose de Freitas, Mara Gabrilli, Paulo Paim, Randolfe Rodrigues, Fabiano Contarato, entre outros. As emendas abrangiam diferentes aspectos do projeto, refletindo a multiplicidade de visões e preocupações dos parlamentares.
Aprovação do Substitutivo e Encaminhamento à Câmara	
09/03/2022	Na Sessão Deliberativa Ordinária Semipresencial, o senador Dário Berger proferiu o Parecer nº 50/2022-PLEN/SF, recomendando a aprovação do projeto com as emendas acolhidas e apresentando a Emenda nº 28-PLEN (Substitutivo) com as alterações realizadas em plenário. O substitutivo foi submetido à votação e aprovado com 74 votos favoráveis, sem votos contrários ou abstenções, evidenciando amplo consenso em torno da proposta. Com a aprovação do substitutivo, o projeto original e as demais emendas foram prejudicados.
17/03/2022	Após a aprovação, foi encaminhado o Parecer nº 51/2022-PLEN/SF, oferecendo a redação final para o turno suplementar. Não havendo novas emendas, o substitutivo foi dado como definitivamente adotado. O PLP 235/2019 foi remetido à Câmara dos Deputados pelo Ofício SF nº 118/2022, para continuidade do processo legislativo.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da tramitação do PLP 235/2019 no Senado Federal.

Vale ressaltar que o texto final, encaminhado à Câmara, é um texto bem mais robusto que o inicial, uma vez que absorveu proposituras de emendas e ainda passou pelo crivo do relator Dário Berger, que elaborou o substitutivo. Estruturalmente, o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, que chegou à Câmara também está organizado em oito capítulos, os quais abordam diferentes aspectos da organização e funcionamento do Sistema Nacional de Educação, a saber:

- **Capítulo I - Disposições Preliminares:** Este capítulo estabelece as bases para a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre os diferentes entes federados na área da educação. Essa cooperação visa à harmonização das políticas educacionais, buscando garantir um alinhamento e harmonia entre as políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais na área da educação. A criação do SNE é fundamental para garantir uma educação de qualidade e equitativa em todo o país. No entanto, é importante destacar a

necessidade de garantir que a cooperação entre os entes federados seja efetiva e que as políticas educacionais sejam implementadas de forma integrada e coordenada, visando sempre ao interesse público e ao bem-estar dos estudantes.

- **Capítulo II - Das Atribuições dos Entes Federados:** Este capítulo define as responsabilidades de cada ente federado dentro do SNE, estabelecendo as funções normativas, redistributivas e supletivas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ele legisla sobre a coordenação, regulação, avaliação e supervisão dos sistemas de ensino, bem como define metodologias de monitoramento e avaliação dos planos de educação. É importante ressaltar a importância da colaboração e do trabalho conjunto entre os entes federados para garantir a efetividade das políticas educacionais e a melhoria da qualidade da educação em todo o país.
- **Capítulo III - Das Funções Redistributiva e Supletiva:** Este capítulo define as funções redistributivas e supletivas dos entes federados no SNE, com o objetivo de democratizar as oportunidades educacionais, corrigir disparidades de acesso e garantir equidade e qualidade na educação. Ele legisla sobre medidas de redistribuição de recursos financeiros, promoção de padrões de qualidade e combate às desigualdades educacionais. No entanto, é importante questionar como essas medidas serão efetivamente implementadas e monitoradas para garantir que alcancem os objetivos propostos.
- **Capítulo IV - Da Estrutura do Sistema Nacional de Educação:** Este capítulo define a estrutura organizacional do SNE, integrando os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino. Ele legisla sobre a organização dos sistemas de ensino, atribuições dos conselhos e fóruns de educação, e instrumentos de colaboração entre os entes federados. No entanto, é importante questionar como essa integração será efetivamente realizada e como serão garantidos os princípios de democracia e participação na gestão educacional.
- **Capítulo V - Da Avaliação dos Sistemas de Ensino:** Este capítulo estabelece os princípios e objetivos da avaliação dos sistemas de ensino, visando aferir desempenho e qualidade, identificar experiências exitosas e orientar políticas públicas educacionais. Ele legisla sobre o processo de avaliação, incluindo a promoção de experiências exitosas, avaliação de rendimento escolar e institucional, e articulação com instituições nacionais e internacionais. No entanto, é importante questionar como essa avaliação será realizada de forma justa e transparente,

garantindo a qualidade e equidade da educação em todo o país.

- **Capítulo VI - Dos Planos de Educação:** Este capítulo define as diretrizes para a elaboração dos planos de educação, buscando articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e garantir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o desenvolvimento da educação. Ele legisla sobre a elaboração dos planos, a participação da comunidade educacional e sociedade civil, e o encaminhamento dos planos ao Congresso Nacional. No entanto, é importante questionar como será garantida a efetiva implementação desses planos e como será avaliado o seu impacto na melhoria da qualidade da educação.
- **Capítulo VII - Das Fontes de Recursos:** Este capítulo estabelece as fontes de recursos para o financiamento da educação, destinando recursos públicos para o financiamento da educação e cooperação federativa. Ele legisla sobre a origem dos recursos, incluindo impostos próprios, transferências constitucionais, salário-educação, royalties, Fundo Social e outras fontes. No entanto, é importante questionar se essas fontes de recursos são suficientes e se estão sendo utilizadas de forma eficiente para garantir a qualidade e equidade da educação em todo o país.
- **Capítulo VIII - Disposições Finais:** Este capítulo define as disposições finais da lei, estabelecendo a vigência da lei e sua entrada em vigor. No entanto, é importante questionar como será garantida a efetiva implementação da lei e como serão monitorados e avaliados os resultados alcançados.

A partir da ordenação disposta acima, o PLP 235/2019 estabelece uma série de princípios que norteiam o SNE, incluindo a educação como direito social, igualdade de condições para acesso e permanência na escola, equidade na alocação de recursos, governança democrática da educação, integração do planejamento educacional, estabelecimento de padrões nacionais de qualidade e políticas educacionais inclusivas, atendendo às necessidades específicas das populações do campo, indígenas e quilombolas.

Cada ente federativo possui atribuições específicas dentro do SNE. A União é responsável por coordenar o SNE, formular a política nacional de educação, prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, regular, supervisionar e avaliar as instituições federais de ensino, além de manter e gerir sistemas nacionais de avaliação da educação básica e superior. Os estados devem coordenar, regulamentar, avaliar e supervisionar seus sistemas de ensino, desenvolver mecanismos para fortalecer a capacidade institucional dos municípios, monitorar e avaliar os planos estaduais de educação e prestar assistência técnica e financeira aos municípios. Os municípios, por sua vez, coordenam, regulamentam, avaliam e

supervisionam seus sistemas de ensino, organizam a demanda local de educação, monitoram e avaliam os planos municipais de educação e integram programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O PLP 235/2019 também cria instâncias permanentes de pactuação federativa para promover a negociação e a articulação entre os gestores educacionais dos diferentes níveis de governo. A Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE) é responsável pela negociação e articulação entre gestores dos três níveis de governo, definindo parâmetros, diretrizes educacionais e aspectos operacionais e financeiros do regime de colaboração. As Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs) atuam na pactuação entre gestores da educação de estados e municípios, definindo diretrizes e metas para a política educacional em nível estadual e municipal.

Para a implementação e avaliação do SNE, o projeto estabelece instrumentos como as pactuações da CITE e das CIBEs, o planejamento e avaliação periódicos e participativos da educação, os planos decenais de educação nacional, estaduais, distrital e municipais, além de mecanismos de redistribuição de recursos e associações federativas. O financiamento da educação básica no Brasil, conforme o PLP 235/2019, deve ser orientado pela construção de equidade no financiamento dos sistemas públicos, garantindo um padrão mínimo de qualidade. O projeto destaca a importância do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro referencial para a alocação de recursos e a equalização de oportunidades educacionais.

O SNE é um ponto crucial, e um ponto considerado mais importante é a instituição de instâncias permanentes de pactuação federativa (Gadotti, 2014). O substitutivo propõe a formação da Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), em nível nacional, que será encarregada de negociar e pactuar entre gestores dos três níveis de governo. Além disso, propõe a criação das Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs), em nível estadual.

Essas comissões terão competências específicas e serão compostas exclusivamente por gestores responsáveis pela política educacional em cada nível de governo. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) acredita que é importante que esses espaços deliberativos incluam representantes de outras áreas dos respectivos Executivos, uma vez que essas comissões têm responsabilidades relacionadas ao financiamento e ao planejamento da oferta da educação, e não apenas a temas ligados à gestão pedagógica. No caso dos municípios, a entidade sugere a participação na CITE das entidades nacionais formadas pela filiação dos chefes do Executivo municipal e, nas CIBEs, de representantes das entidades formadas pela filiação dos chefes do Executivo municipal em cada Estado da Federação (CNM, 2021).

O PLP 235/2019 também apresenta diversos aspectos de relevância para a efetivação do SNE. Dentre eles, destacam-se: a definição de Diretrizes Curriculares Nacionais, que nortearão a elaboração dos currículos escolares em todas as etapas e modalidades de ensino, promovendo uma maior unificação dos objetivos educacionais em todo o país; a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que permitirá a avaliação da qualidade do ensino em âmbito nacional, com indicadores claros que subsidiarão políticas de aprimoramento da educação; e a colaboração federativa, propondo uma maior integração entre União, estados e municípios na gestão educacional, fortalecendo a cooperação entre as esferas, conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal (Silva; Motta; Andrade, 2021).

Ao criar um arcabouço normativo mais sólido e ao estabelecer diretrizes curriculares nacionais, avaliações de qualidade e promover a colaboração federativa, o projeto tem, sim, o potencial de contribuir para uma educação mais igualitária e de qualidade em todo o país. É, pois, nessas ordenações que podemos perceber os ecos do pensamento e das batalhas de Anísio Teixeira por uma educação que não fosse privilégio.

Em se tratando, especificamente, dos aspectos operacionais do Sistema Nacional de Educação, há diferenças expressivas entre o texto inicial, apresentado no Senado, e o texto final, enviado à Câmara e atualmente em debates. Entre essas diferenças, destacamos:

1. **Estruturação das Instâncias Permanentes:** O documento enviado à Câmara foca em detalhar comissões específicas, como a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes), que são mencionadas no texto inicial, mas com menos especificidade e sem o mesmo detalhamento de atribuições e composições presentes no texto da final. Estas questões são abordadas nos seguintes artigos do texto enviado à Câmara:

Artigo 9º: Define a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes) como instâncias permanentes de pactuação federativa. Elas são responsáveis por negociar e articular gestores dos três níveis de governo para a governança educacional.

Artigos 14 e 16: Detalham a composição e as funções da Cite e das Cibes, respectivamente.

2. **Participação de Entidades Representativas:** O texto enviado à Câmara apresenta um aprofundamento maior sobre o papel das entidades representativas como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que são centrais na proposta de articulação entre os entes federados e no

fortalecimento da governança democrática. Essas entidades têm um destaque mais significativo no texto final em comparação ao texto original do Senado. Aprecem nos seguintes artigos:

Artigo 14, § II e III: Especifica que o **Consed** e a **Undime** indicam representantes para as instâncias interfederativas, como a Cite.

Artigo 23: Também destaca a participação dessas entidades na Câmara Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Cifeb).

3. **Articulação do Custo Aluno Qualidade (CAQ):** Embora mencionado em ambos os textos, o texto final enfatiza mais o papel da Câmara Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica (Cifeb) na definição e monitoramento dos parâmetros de financiamento, incluindo o CAQ. A Câmara aprofunda a metodologia e o processo de acompanhamento que o SNE deverá seguir para garantir a equidade no financiamento educacional. Esta ênfase está contemplada nos artigos a seguir:

Artigo 37: Introduce o CAQ como um parâmetro de qualidade da educação, estabelecendo os insumos necessários para garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino.

Artigo 38: A Cite é responsável por definir o CAQ em âmbito nacional, enquanto as Cibes propõem o CAQ para seus respectivos estados.

4. **Enfoque em Transparência e Controle Social:** A versão final incorpora mais claramente questões ligadas à transparência na gestão dos recursos e à participação social na deliberação das políticas públicas educacionais. O acesso a informações e o uso de plataformas para a divulgação de dados também recebem mais ênfase e estão contemplados nos seguintes artigos:

Artigo 3º, inciso XIV: Garante a participação social e a transparência no âmbito do SNE.

Artigo 17: Estabelece que as deliberações das comissões interfederativas devem ser registradas em atas públicas, assegurando a transparência.

O texto final do PLP iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em 17 de março de 2022. Por meio do Ofício nº 118/22 do Senado Federal foi recebido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, submetendo à revisão da Câmara o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019. No mesmo dia, houve a apresentação do PLP no Plenário da casa, destacando a intenção de criar o Sistema Nacional de Educação, alinhado aos dispositivos constitucionais mencionados em sua ementa, a saber: os artigos 23, parágrafo único; 211 e 214 da Constituição Federal”.

Em 18 de março de 2022, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminhou o projeto às Comissões de Educação, Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e

Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Adicionalmente, apensou-se a este o PLP-25/2019, sendo a proposição sujeita à apreciação do Plenário e com regime de tramitação de urgência (Art. 155, RICD). No dia 26 de abril de 2022, durante a Sessão Deliberativa Extraordinária (Semipresencial) no Plenário, a matéria não foi apreciada devido ao encerramento da sessão. O mesmo ocorreu nas sessões dos dias 27 de abril, 3 de maio, 4 de maio e 5 de maio de 2022 (Câmara dos Deputados, 2023).

Em 21 de novembro de 2022, na Comissão de Educação, foi apresentado o Requerimento de Audiência Pública n. 101/2022 pelos Deputados Adriana Ventura (NOVO/SP) e Tiago Mitraud (NOVO), solicitando a realização de reunião para debater o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019. O requerimento foi aprovado em 23 de novembro de 2022, autorizando a realização da Audiência Pública para discutir o projeto que institui o Sistema Nacional de Educação. Em 20 de março de 2023, a Deputada Socorro Neri (PP/AC) apresentou o Requerimento para realização ou participação em Seminário ou outros Eventos n. 21/2023, solicitando a realização de um seminário para discutir o sistema nacional de educação (Câmara dos Deputados, 2023).

Em 13 de abril de 2023, a Deputada Adriana Ventura (NOVO/SP) apresentou o Requerimento de Audiência Pública n. 75/2023, solicitando a realização de uma Reunião de Audiência Pública para debater o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019. O requerimento foi aprovado em 19 de abril de 2023. Em 26 de maio de 2023, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebeu o Requerimento (REQ) n. 1776/2023 da Deputada Adriana Ventura (NOVO/SP), solicitando que o PLP 109/2023 fosse apensado ao PLP 235/2019. Em 14 de junho de 2023, foi decidido que o PLP-109/2023 seria apensado ao PLP-235/2019 (Câmara dos Deputados, 2023).

Ao compararmos os projetos apensados com o próprio PLP 235/2019, é possível estabelecer uma série de semelhanças e diferenças, conforme exposto no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 - Semelhanças e Diferenças entre o PLP 235/2019 e seus apensados

SEMELHANÇAS		
Critério	PLP 235/2019	PLPs Apensados (25, 47, 216 e 267)
Criação do SNE (Sistema Nacional de Educação)	Institui o SNE como mecanismo de cooperação entre União, Estados, DF e Municípios	Todos os PLPs apensados também instituem o SNE
Pacto federativo para a educação	Foco na cooperação entre União, Estados e Municípios, com instâncias de pactuação intergovernamentais	Todos os PLPs apensados promovem cooperação em regime de colaboração

SEMELHANÇAS		
Critério	PLP 235/2019	PLPs Apensados (25, 47, 216 e 267)
Padrões nacionais de qualidade	Estabelece padrões mínimos de qualidade com base no Custo Aluno Qualidade (CAQ)	Todos os PLPs mencionam padrões de qualidade e a utilização do CAQ como referência.
Assistência técnica e financeira	Prevê assistência técnica e financeira da União aos Estados e Municípios para garantir equidade	Todos os PLPs destacam assistência técnica e financeira da União aos entes federados
Governança democrática	Promove a gestão democrática, com participação social nas decisões educacionais	Os PLPs apensados também defendem a gestão democrática da educação
Articulação de políticas educacionais	Promove a integração de políticas públicas entre diferentes níveis de governo	Todos os projetos apensados promovem a articulação entre os entes federados para políticas educacionais
DIFERENÇAS		
Critério	PLP 235/2019	PLPs Apensados (25, 47, 216 e 267)
Enfoque principal	Foca em uma articulação ampla e estruturada entre os entes federados, com a criação da Comissão Intergestores Tripartite	Os apensados focam em questões específicas, como: - Transferência de competências (PLP 47/2019 e PLP-47-2019) - Equidade na cooperação federativa (PLP 216/2019)
Instrumentos de implementação	Cria a Comissão Intergestores Tripartite e Bipartites, além de várias câmaras técnicas de apoio	Os PLPs apensados mencionam cooperação entre os entes, mas não detalham estruturas de governança tão complexas
Financiamento	Define de forma mais detalhada o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e prevê instrumentos de redistribuição financeira	Embora os apensados mencionem o CAQ, não trazem o mesmo nível de detalhamento sobre os mecanismos de redistribuição
Enfoque na educação inclusiva	Enfatiza políticas inclusivas para alunos com deficiências, quilombolas, indígenas e populações do campo	Os PLPs apensados mencionam a inclusão, mas de forma menos detalhada e com menos especificidades
Organização por territórios etnoeducacionais	Criação de territórios etnoeducacionais para as populações indígenas	Não mencionam esse tipo de organização específica para populações indígenas e tradicionais

Fonte: Elaborado pelo autor com base na tramitação do PLP 235/2019 na Câmara dos Deputados.

A análise do Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019 na Câmara dos Deputados envolve diversas comissões, cada uma responsável por avaliar diferentes aspectos do projeto. Entre essas comissões estão a Comissão de Educação (CE), a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Cada comissão se debruça sobre questões específicas, como o mérito educacional, o impacto financeiro e a adequação constitucional da proposta.

Para assegurar uma discussão ampla e a participação social, foram aprovados diversos requerimentos para a realização de audiências públicas e seminários. Esses eventos visam debater o projeto com a presença de especialistas, representantes da sociedade civil e membros do governo. Parlamentares como Adriana Ventura e Socorro Neri têm enfatizado a importância de um debate inclusivo e transparente, sublinhando a necessidade de ouvir diferentes vozes para aprimorar o projeto.

Também esta é a posição de Carlos Augusto Abicalil, na entrevista que nos concedeu em 25 de setembro de 2024. Perguntado acerca dos próximos passos para o PLP 235/2019 avançar na Câmara nos Deputados, ele afirmou:

O próximo passo é garantir que o projeto seja discutido de forma ampla na Câmara dos Deputados. A tramitação precisa ser cuidadosa, para que as questões que ainda não foram resolvidas no Senado sejam debatidas e aprimoradas. O projeto tem potencial para avançar, mas é preciso cuidado para que ele não se torne apenas mais uma lei que não é aplicada na prática (Abicalil, 2024).

Já o senador Flávio Arns considera que o principal desafio para a aprovação do SNE é fazer com que as pessoas compreendam que ele promoverá a ampliação da democracia e fortalecerá a participação interfederativa na governança educacional nacional, e não o contrário, como alguns ainda acreditam.

Considero que um grande desafio para aprovação da matéria é fazer com que as pessoas possam compreender que o SNE trará ampliação da democracia e dos espaços interfederativos de decisão da governança educacional nacional, e não diminuição, como alguns ainda insistem em dizer. Hoje, existe certa centralização da governança educacional a nível nacional em uma pessoa somente (Ministro da Educação), fato que dificulta a concretização da autonomia efetiva de cada uma das 5 regiões, 26 estados, DF e 5.570 municípios, impedindo que os entes federativos subnacionais possam participar da governança educacional e das grandes deliberações que afetam suas realidades locais (Arns, 2024).

De acordo com Arns, há uma centralização da governança educacional no nível nacional, concentrada na figura do Ministro da Educação. Isso, segundo o senador, impede a efetiva autonomia das cinco regiões do país, dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios, restringindo a participação dos entes federativos subnacionais nas grandes decisões que afetam suas realidades locais.

Flávio Arns defende que a criação de espaços interfederativos de discussão e pactuação, como comissões tripartite e bipartites, proporcionará uma maior participação de todos os entes da Federação. Dessa forma, as particularidades regionais e locais serão consideradas na definição das estratégias educacionais para o Brasil. Com a implementação do SNE, Arns

acredita que os espaços deliberativos das questões estratégicas da educação nacional ganharão em democracia, transparência e legitimidade política e federativa, assegurando um sistema educacional mais representativo e inclusivo.

Sem dúvida, tal qual ocorreu no Senado, o processo de discussão do PLP 235/2019 na Câmara dos Deputados explicita uma série de projetos em disputa. Várias questões agudizam esta disputa e merecem ser vistas um pouco mais de perto.

5.2.1 Resistências Federativas, Financiamento e Interesses Privados: Desafios do PLP 235/2019

Segundo Cury (2008), a resistência à ideia de um Sistema Nacional de Educação no Brasil é multifacetada e reflete questões históricas, políticas e sociais que moldaram o cenário educacional do país. Essa oposição pode ser observada, primeiramente, na postura dos entes federativos, que demonstram preocupações em relação à autonomia. Desde as primeiras discussões sobre a centralização do ensino, há um receio de que um sistema nacional possa invadir a autonomia de estados e municípios, resultando na perda de controle sobre as políticas educacionais locais. Esse temor se baseia na premissa de que cada ente federativo possui realidades, necessidades e características próprias que podem não ser adequadamente consideradas em um modelo centralizado, o que poderia comprometer a eficácia e a adequação das ações educacionais locais. Assim, os argumentos contrários à criação de um sistema unificado frequentemente destacam o risco de que uma abordagem nacional possa desconsiderar a diversidade regional e as especificidades locais na formulação de políticas educacionais.

Além da resistência dos entes federativos, também há uma oposição significativa vinda do setor privado. Historicamente, desde as décadas de 1930 e 1950, grupos ligados à iniciativa privada expressaram preocupações sobre a possibilidade de monopólio estatal na educação. A tradição educacional brasileira sempre valorizou a coexistência entre o ensino oficial e a liberdade de ensino, em que o Estado atua como regulador, conferindo validade oficial aos diplomas de instituições públicas e privadas. Essa tradição fundamenta a resistência à concepção de um Sistema Nacional de Educação, sustentando que a liberdade de escolha e a diversidade de instituições são pilares importantes que poderiam ser ameaçados por uma centralização estatal. O receio de que o Estado venha a ter um controle excessivo sobre a oferta e o conteúdo educacional é um argumento comum dos opositores do setor privado, que defendem que a autonomia e a pluralidade de propostas educacionais são essenciais para a

qualidade e inovação no ensino. Instado a comentar sobre essas questões, em entrevista a nós concedida em setembro de 2024, Carlos Augusto Abicalil teceu os seguintes comentários:

Robson Vila Nova Lopes.: Professor, voltando à questão da educação, queria que o senhor comentasse sobre a ideia de "sistema de sistemas" e a resistência que há para a implementação de um Sistema Nacional de Educação.

Carlos Augusto Abicalil.: Essa resistência vem de diferentes setores. Primeiro, temos a resistência do setor privado, especialmente no ensino superior, que não quer regulação. Depois, temos a resistência dos governos estaduais, que relutam em abrir mão de sua autonomia. E, finalmente, temos a resistência dos municípios, que muitas vezes dependem da União para recursos, mas que também resistem a uma maior centralização.

Remi Castioni.: E essa resistência se reflete na falta de um sistema regulado para a educação, certo?

Carlos Augusto Abicalil.: Sim, exatamente. Ainda não temos uma regulação clara do Sistema Nacional de Educação. Isso se deve, em parte, à resistência histórica de setores privados e à tradição de autonomia dos estados e municípios. É por isso que, até hoje, vemos conflitos de competências entre diferentes níveis de governo, especialmente na educação básica e no ensino superior (Abicalil, 2024).

Com relação à distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, Abicalil considera que o PLP 235/2019 guarda avanços, especialmente “[...] no que diz respeito à responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios. O projeto define de forma mais clara as atribuições de cada ente federativo, o que é essencial para a boa governança do sistema educacional” (Abicalil, 2024).

Já o Senador Flávio Arns não considera que a existência dos sistemas de ensino estaduais e municipais sejam obstáculos à instituição do Sistema Nacional de Educação. Pelo contrário, ele os considera essenciais para a articulação prática da proposta presente no PLP 235/2019.

Para construir um sistema nacional, é necessário que existam sistemas de ensino regionais e locais para serem integrados. [...] O Sistema Nacional de Educação deve ser o principal instrumento de governança da cooperação entre os entes federados no tocante à Educação. A matéria orçamentária e financeira será uma das vertentes beneficiadas pelo sistema porque, quando há integração das políticas e ações adotadas pelos diversos entes federativos, naturalmente ocorre uma otimização na hora de aplicar os recursos públicos, uma vez que todos os entes passam a se guiar a partir de uma estratégia em comum (Arns, 2024).

Em se tratando da relação entre os setores público e privado, o Senador Flávio Arns é igualmente otimista. Perguntado sobre o papel do setor e das organizações privadas que atuam junto ao Estado na oferta educativa e em que medida eles se inserem no Sistema Nacional de Educação proposto, ele escreveu:

Todas as atividades estatais e todos os serviços públicos necessitam, sempre, de parceria efetiva entre o público e o privado, sob pena de nada funcionar direito. É assim nos transportes, no setor de infraestrutura, no segmento energético, de saúde, de assistência social, e não pode ser diferente no campo da Educação. O setor privado com fins lucrativos, e o Terceiro Setor, que abrange instituições de ensino sem fins lucrativos (confessionais, filantrópicas e comunitárias), possuem um papel fundamental na promoção e garantia do direito fundamental à educação. Pensando nisso, ao aprovarmos o texto do PLP 235/2019 no Senado, no que tange à criação do Fórum de Valorização dos Profissionais de Educação, inserimos a previsão de que esse fórum contará com a participação de representante de entidade representativa de profissionais da educação do setor privado, indicados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), bem como terá, entre seus objetivos, o de contribuir para a formulação de políticas voltadas à garantia da valorização dos profissionais da educação básica e superior, pública e privada (Arns, 2024, grifo do autor).

A relação entre o setor público e o privado figura como um tema central no debate sobre o PLP 235/2019. Para Carlos Augusto Abicalil (2024), é crucial que o governo defina regras claras quanto ao papel do setor privado na educação, particularmente no que diz respeito ao financiamento e à gestão das escolas. Embora o setor privado desempenhe um papel significativo, sobretudo no ensino superior, há uma preocupação com a possibilidade de se conceder controle excessivo a esses atores. O desafio é encontrar um equilíbrio que permita a colaboração entre ambos, garantindo que o direito à educação pública e gratuita seja preservado.

Assim, tanto a preocupação com a autonomia local quanto o medo de uma centralização excessiva ilustram a complexidade das disputas em torno da criação de um Sistema Nacional de Educação. As resistências estão enraizadas não apenas em questões de gestão e governança, mas também em visões sobre a liberdade de ensino e o papel do Estado na educação, o que amplia os desafios de um modelo unificado que atenda às expectativas de todos os atores envolvidos.

Por outro lado, a partir das considerações tecidas por Abicalil (2024), consideramos relevante indicar outros desafios que precisam ser enfrentados no processo de debate do PLP 235/2019. Um dos pontos centrais é a questão da distribuição de recursos, que ainda demanda maior equidade para assegurar que escolas em regiões mais pobres tenham acesso aos mesmos recursos que aquelas localizadas em áreas mais ricas. Essa redistribuição é crucial para a redução de desigualdades e a melhoria geral da qualidade educacional no país.

Além da distribuição de recursos, há uma preocupação com a clareza e a eficiência na aplicação dos fundos destinados à educação. Para que o financiamento cumpra seu papel, é necessário que esteja vinculado a metas específicas de melhoria na qualidade do ensino, e que os resultados dessas metas sejam monitorados rigorosamente. Sem mecanismos robustos de

controle e transparência, existe o risco de que os recursos sejam mal utilizados, comprometendo os resultados esperados.

Outro aspecto importante é a educação indígena e quilombola, que, segundo a Abicalil (2024), não recebe um tratamento adequado no PLP 235/2019. Essas comunidades demandam uma abordagem diferenciada, que respeite suas especificidades culturais e linguísticas, o que implica na necessidade de políticas educacionais que preservem suas identidades culturais. Para tanto, é fundamental investir na formação de professores especializados, na produção de materiais didáticos apropriados e na construção de uma infraestrutura adequada para atender essas escolas de forma mais inclusiva e eficaz.

Por fim, a governança e a participação da sociedade civil são apontadas como essenciais para o sucesso das políticas educacionais. Para assegurar que o sistema atenda às necessidades da população, e não apenas aos interesses de governos e do setor privado, é necessário que os conselhos de acompanhamento e monitoramento incluam representantes de pais, estudantes e educadores. Esses conselhos devem dispor de mecanismos de transparência e *accountability* que permitam à sociedade acompanhar e cobrar os resultados das políticas implementadas. Para que isso aconteça, os conselhos precisam ir além de uma função consultiva e assumir um papel mais decisório e influente na definição das diretrizes educacionais.

5.3 O Pensador e sua Obra: A Trajetória de Anísio Teixeira

Embora o Senador Flávio Arns considere que o PLP 235/2019 dialogue com as ideias de Anísio Teixeira no tema das instâncias de governança colaborativa e interfederativa, como a Comissão Tripartite, é possível perceber o eco do pensamento de Anísio em diversos momentos do projeto de lei. Isto não ocorre “à revelia” do legislador, mas sim porque centenas, se não milhares, de pessoas indiretamente deram a sua contribuição à construção do texto a partir dos diferentes debates que vêm sendo travados em torno da institucionalização do Sistema Nacional de Educação. Para identificarmos e discutirmos a presença de Anísio no PLP 235/2019 é necessário, antes de mais, contextualizarmos o pensador e suas ideias.

5.3.1 Uma Vida Dedicada à Educação

Anísio Spínola Teixeira nasceu em 12 de julho de 1900 em Caetité, Bahia, em uma região conhecida como “Corte do Sertão” devido à sua intensa vida cultural e educacional. Foi marcado desde cedo pelo ambiente educacional proporcionado por seu pai, Deocleciano Pires Teixeira, um dos fundadores e mantenedores das escolas normal e complementar de Caetité.

Sob a influência de sua mãe, D. Anna Spínola Teixeira, Anísio teve uma formação religiosa e acadêmica sólida. Estudou no Instituto São Luiz Gonzaga, em sua cidade natal, e no Colégio Antônio Vieira, em Salvador, ambos de orientação católica jesuíta.

Figura 9 - Fotografia. Anísio Teixeira entre seus irmãos. Década de 1920.



Fonte: Brasil Escola | Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/anisio-teixeira.htm>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Em 1922, formou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, e em 1929 completou seu *Master of Arts* no *Teachers College* da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, onde foi influenciado pelas ideias progressistas do filósofo John Dewey.

A década de 1920 marcou o início de sua trajetória pública, com a nomeação para o cargo de Inspetor Geral de Ensino da Bahia em 1924, a convite do governador Francisco Marques de Góes Calmon. Nesse papel, Teixeira iniciou uma ambiciosa reforma educacional em um cenário marcado pela precariedade das escolas públicas, falta de fiscalização e ausência de profissionais qualificados, agravado pelo uso político das vagas educacionais. Ele se cercou de um grupo de intelectuais comprometidos, concentrando-se especialmente na reformulação do ensino primário, uma área que considerava fundamental para o desenvolvimento educacional do estado.

No período em que visitou a Europa e os Estados Unidos, Anísio teve contato com sistemas educacionais avançados, incluindo as teorias pedagógicas de Dewey, que tiveram um impacto duradouro em sua visão educacional. Essa experiência influenciou a publicação de sua obra “*Aspectos Americanos da Educação*” (1928), onde discutiu pela primeira vez as ideias de Dewey no Brasil.

Em 1931, Anísio Teixeira foi convidado a dirigir a educação no Distrito Federal, então localizado no Rio de Janeiro. Ali, empreendeu uma importante reforma que culminou na criação da Universidade do Distrito Federal (UDF) em 1935, uma inovação para a época, que visava oferecer uma educação superior de qualidade e acessível. No entanto, pressões políticas decorrentes do avanço do autoritarismo o levaram a deixar o cargo em 1935.

No contexto do movimento Escola Nova, Anísio assinou o “*Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*” (1932), defendendo uma profunda reestruturação do sistema educacional brasileiro. Nos anos seguintes, sua produção acadêmica consolidou suas contribuições para o desenvolvimento da educação pública. Obras como “*Educação progressiva - Uma introdução à filosofia da educação*” (1932) e “*Em marcha para a democracia*” (1934) mostram seu compromisso com uma educação democrática e progressista.

Afastado do serviço público durante o Estado Novo, entre 1937 e 1945, Anísio se dedicou a atividades empresariais e traduziu obras para a Companhia Editora Nacional. Em 1946, retomou a carreira pública ao aceitar um convite do governador Otávio Mangabeira para assumir a Secretaria de Educação e Saúde da Bahia. Nessa função, idealizou e implementou o Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro, conhecido como Escola-Parque (Figura 10), que proporcionava educação integral e se tornou um modelo para a educação pública no Brasil e no exterior.

Figura 10 - Fotografia. Visita de Anísio Teixeira à Escola Parque da Bahia, 1962



Fonte: Biblioteca Virtual Anísio Teixeira | Disponível em: http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/Visita_Guiada/imagens_pq/imagens_gg/gente.html. Acesso em: 10 nov. 2024.

Esse complexo educacional proporcionava aos alunos não apenas o ensino tradicional, mas também atividades culturais, esportivas e recreativas, implementando métodos pedagógicos modernos e práticas educacionais inovadoras (Teixeira, 1959). Sua abordagem enfatizava a experimentação, a liberdade do aluno e a integração com a comunidade. A Escola Parque se tornou um modelo de educação progressista, destacando-se pela inovação e pela aplicação de princípios pedagógicos avançados para a época.

Fixada, assim, a população escolar a ser atendida em cada centro, localizamos quatro pavilhões, como este, para as escolas que chamamos de escolas-classe, isto é, escolas de ensino de letras e ciências, e um conjunto de edifícios centrais que designamos de escola-parque, onde se distribuiriam as outras funções do centro, isto é, as atividades sociais e artísticas, as atividades de trabalho e as atividades de educação física. A escola-classe aqui está: é um conjunto de 12 salas de aula, planejadas para o funcionamento melhor que for possível do ensino de letras e ciências, com disposições para administração e áreas de estar. É uma escola parcial e para funcionar em turnos. Mas virá integrá-la, a escola-parque. A criança fará um turno na escola-classe e um segundo turno na escola-parque. Nesta escola, além de locais para suas funções específicas, temos mais a biblioteca infantil, os dormitórios para 200 das 4.000 crianças atendidas pelo Centro e os serviços gerais e de alimentação. Além da reforma da escola, temos o acréscimo desse serviço de assistência, que se impõe, dadas as condições sociais. A criança, pois, terá um regime de semi-internato, recebendo educação e assistência alimentar. Cinco por cento dentre elas receberão mais o internato. Serão as crianças chamadas propriamente de abandonadas, sem pai nem mãe, que passarão a ser não as hóspedes infelizes de triste orfanatos, mas as residentes da escola-parque, às quais competirá a honra de hospedar as suas colegas, bem como a alegria de frequentar, com elas, as escolas-classe. Não poderei entrar aqui em detalhes do funcionamento, um tanto complexo, do centro, nem das dificuldades naturais da constituição do seu numeroso e variado corpo docente. Concitam-me, entretanto, uma observação. A maior dificuldade da educação primária, que, por sua natureza, é uma educação universal, é a de se obter um professor primário que possa atender a todos os requisitos de cultura e aptidão para um ensino tão vasto e tão diversificado. A organização do ensino primário em um centro desta complexidade vem, de certo modo, facilitar a tarefa sobremodo aumentada da escola elementar. Teremos os professores primários comuns para as escolas-classe, para a escola-parque, os professores primários especializados de música, de dança, de atividades dramáticas, de artes industriais, de desenho, de biblioteca, de educação física, recreação e jogos. Em vez de um pequenino gênio para tudo isto, muitos professores diferenciados em dotes e aptidões para a realização da tarefa sem dúvida tremenda de formar e educar a infância nos seus aspectos fundamentais de cultura intelectual, social, artística e vocacional (Teixeira, 1959, p. 78-79).

Na década de 1950, sua atuação expandiu-se para o cenário nacional. À frente da CAPES e do INEP, instituiu o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e Centros Regionais, fortalecendo o estudo da realidade brasileira em suas diversas dimensões. Suas iniciativas culminaram na criação da Universidade de Brasília (UnB) em 1961, onde atuou como reitor até 1964, quando foi afastado pelo regime militar. Mesmo exilado e impedido de atuar diretamente, Anísio Teixeira continuou a lutar por uma educação pública, democrática e acessível.

Após retornar ao Brasil, manteve-se ativo como consultor e articulador na área educacional, até sua morte trágica e controversa em 1971. Sua obra e legado permanecem fundamentais para o desenvolvimento do pensamento educacional brasileiro, inspirando gerações de educadores comprometidos com o direito à educação pública de qualidade.

Figura 11 - Fotografia. Anísio Teixeira, final da década de 1960. S.I.



Fonte: Fundação Casa Anísio Teixeira | Disponível em: <https://casaanisio Teixeira.com.br/sobre-anisio-teixeira/>. Acesso em: 10 out. 2024.

A trajetória de Anísio Teixeira é admirável, sobretudo por sua dedicação incansável e corajosa à defesa da democracia e da educação como instrumentos essenciais para sua construção. Em Teixeira, essa defesa não surge apenas como um ideal apaixonado; ela é pautada por uma filosofia educacional profundamente elaborada, que se fundamenta em uma análise crítica e sensível da realidade brasileira e de sua história social. Teixeira compreendia que a educação pública de qualidade, acessível a todos, era não apenas uma ferramenta de inclusão, mas também o caminho para formar cidadãos conscientes, capazes de participar ativamente na construção de uma sociedade democrática e justa.

Sua filosofia da educação, influenciada pelas ideias progressistas de John Dewey, visava um sistema escolar que ultrapassasse a mera instrução acadêmica, preparando os indivíduos para o exercício da cidadania e o compromisso com o bem comum. Teixeira via a educação como um direito universal e uma responsabilidade do Estado, entendendo que somente por meio dela seria possível reduzir desigualdades e promover a mobilidade social. Essa visão, no entanto, não era teórica ou abstrata: ela se traduziu em ações concretas e inovadoras, como a criação da Escola-Parque e da Universidade de Brasília, ambas voltadas a formar sujeitos autônomos e críticos.

5.3.2 Aspectos do Pensamento Anisiano

Anísio Teixeira foi um dos mais instigantes pensadores brasileiros do século XX, pertencendo a uma geração de intelectuais cujo maior objetivo era organizar a nação e forjar um povo unido pela educação pública, pela reforma do ensino e pela criação de um campo cultural alicerçado na universidade. Para ele e outros educadores de sua época, essa visão implicava uma relação ambivalente com o Estado, no qual as demandas por autonomia conviviam com a necessidade de financiamento e regulamentação. Em sua trajetória, Anísio buscou alavancar a educação como um instrumento de transformação social e de fortalecimento da democracia, com um olhar crítico para os desafios da época e um compromisso inabalável com a renovação cultural.

Em mais de quatro décadas de vida pública, Anísio Teixeira publicou uma vasta produção em artigos, conferências e relatórios, abordando temas decisivos como a democratização da escola e a transformação da sociedade pela educação. Nesse sentido, ele acreditava que a educação deveria ser a base de uma sociedade industrial e democrática, que valorizasse a ciência e a igualdade. Essa interpretação abrangente e crítica da história e da educação brasileiras deu à sua obra um tom único, destacando-o dos demais intelectuais de seu tempo, ainda que colaborassem ou divergissem de seus projetos.

Ao longo de sua obra, Anísio tratou de diversos aspectos da política educacional, incluindo o financiamento, a organização de um sistema público de ensino, a formação de professores, a descentralização da educação, o planejamento educacional e a criação de cursos de pós-graduação. Ele defendia que todos esses elementos deveriam estar interligados e direcionados para a universalização e democratização do acesso e permanência na escola, garantindo qualidade e equidade. Anísio via na educação pública um motor de transformação para romper com o dualismo entre uma formação técnica destinada às classes populares e uma

educação elitista e teórica para as elites, uma divisão que perpetuava as desigualdades de classe no país.

No início do século XX, o sistema educacional brasileiro era predominantemente privado e religioso, servindo majoritariamente às elites. Anísio queria mudar esse cenário, defendendo um sistema público inclusivo para crianças e adolescentes de todas as classes. Essa ideia era radical para o contexto da época, pois buscava democratizar a educação, reduzindo as diferenças sociais e alterando a estrutura do país. Como ele afirmava, “As necessidades educativas de um povo não se dar os recursos para a manutenção das obras necessárias a atendê-las” (Teixeira, 2007a, p. 219). Para ele, a resistência em financiar a educação pública representava uma “insinceridade democrática” (Teixeira, 2007a, p. 221), uma vez que o verdadeiro impacto da educação pública era oferecer oportunidades iguais a todos, como ele expressa:

A escola é a casa do povo, não no sentido vago de simples retórica, mas no sentido realíssimo de reguladora social, destinada a oferecer a todas as crianças, e a cada criança, as oportunidades de conforto, de direção, de estudo, de sociabilidade e de preparo para a vida, que oferecem à criança afortunada a casa e os recursos dos pais. Se a ideia democrática tem qualquer valor, havemos de perceber que o seu sentido profundo e generoso consiste em proporcionar a todos os homens que nascem no solo livre do Brasil iguais oportunidades de triunfo e êxito na vida (Teixeira, 2007a, p. 221).

Nos momentos críticos para a democracia, como nas décadas de 1930 e 1940, Anísio reafirmou seu compromisso com a articulação entre educação e democracia como resposta às desigualdades. Em discurso proferido em 1947, enfatizou:

A democracia é assim, o regime em que a Educação é o supremo dever, a suprema função. Seria vão quereremos equipará-la às funções de Polícia ou de Viação ou mesmo de Justiça Social, da única justiça social que me parece suficientemente ampla e profunda para apaziguar a sede de justiça dos homens. [...] Oferecendo a todos e a cada um oportunidades iguais para defrontar o mundo, a sociedade e a luta pela vida, a Democracia aplaina as desigualdades nativas e cria o saudável ambiente de emulação em que ricos e pobres se sentem irmanados nas mesmas possibilidades de destino e de êxito. Esta, a justiça social por excelência da Democracia (Teixeira, 1947, n.p., *sic*).

A superação do dualismo educacional, para Anísio, dependia da reconstrução dos princípios e das instituições educacionais orientadas pelo ensino universal e democrático. Ele defendia a educação pública, gratuita e universal como condição de um país verdadeiramente democrático. Como expresso em “Educação para o desenvolvimento e a democracia” (1962) e “Educação não é privilégio” (1957), Anísio diferenciava a educação voltada para o consumo da

voltada para a produção. Enquanto a primeira seria insuficiente para um Brasil subdesenvolvido, a segunda poderia impulsionar o progresso nacional e aproximar a escola dos objetivos produtivos da nação.

Anísio acreditava que a educação pública e universal somente seria possível com a ação do Estado. Para ele, a educação como “direito do povo” deveria ser garantida pelo Estado, transformando-se em um direito universal, acessível a todas as camadas sociais. Nesse sentido, ele argumentava que somente o Estado possuía os recursos necessários para assumir tal responsabilidade sem comprometer a liberdade educacional e mantendo a descentralização do sistema. Em suas palavras, “[...] decorre daí a necessidade de ser o Estado quem deve, por coerência com o regime democrático, abrir mão do governo da educação, para conservar, tão somente sobre a mesma, o direito de lhe defender a liberdade e a imparcialidade” (Teixeira, 2007b, p. 57).

O compromisso de Anísio com o financiamento público na educação, como demonstrado em sua análise sobre o plano trienal de 1963, ilustra sua defesa por investimentos amplos e contínuos, especialmente na formação de professores e na construção de centros educacionais de qualidade. Ele via esses centros como núcleos de práticas pedagógicas que poderiam beneficiar o país como um todo.

Anísio reconhecia que a expansão da educação pública não deveria estar dissociada de seu compromisso com a qualidade, sendo essa uma condição essencial para o avanço social e econômico do Brasil.

5.3.3 A Defesa da Escola Pública Brasileira: Um Legado de Democratização, Autonomia e Inovação

Em 15 de outubro de 2024, por meio da Lei nº 15.000/2024, Anísio Teixeira foi oficialmente declarado *Patrono da Escola Pública Brasileira*. Esse reconhecimento destaca sua influência e contribuição fundamentais para a construção de uma educação pública, gratuita e acessível, voltada à promoção de uma sociedade democrática e igualitária. Na ocasião, Jaqueline Moll, pesquisadora e referência na área educacional, expressou a importância desse reconhecimento: “Finalmente um reconhecimento público robusto do papel de Anísio Teixeira para a construção da escola pública do Brasil” (CAPES, 2024). Para Moll, essa homenagem simboliza o avanço na construção de uma educação laica, integral e verdadeiramente pública, alinhada aos princípios defendidos por Anísio Teixeira de maneira incansável.

O legado de Anísio Teixeira transcende seu tempo e se reflete nos desafios educacionais contemporâneos. Com uma visão progressista e inovadora, ele defendia que a educação fosse um instrumento de transformação social, ao mesmo tempo em que promovesse o desenvolvimento crítico e ético dos cidadãos. Em sua trajetória, Anísio se opôs às desigualdades e limitações do sistema educacional brasileiro, defendendo uma educação que superasse barreiras sociais e promovesse igualdade de oportunidades. Suas críticas às estruturas educacionais conservadoras foram um convite à reforma, pautada pela inclusão e pelo acesso equitativo ao conhecimento, em que a educação deveria ser um direito universal e um dever do Estado.

Anísio foi pioneiro na defesa de uma escola democrática e inclusiva, argumentando que o papel da educação era formar cidadãos críticos e conscientes. Seus ideais foram fortemente inspirados na filosofia de John Dewey, com a qual aprendeu a relacionar educação e democracia de maneira indissociável. Para ele, a educação não era uma questão técnica, mas uma ferramenta para que os indivíduos pudessem participar ativamente da sociedade. Dessa maneira, ele visava uma formação que equilibrasse os conhecimentos empíricos e racionais, promovendo uma educação que respeitasse a individualidade e, simultaneamente, preparasse para a responsabilidade social e política.

A descentralização da educação era outro elemento central na proposta de Anísio Teixeira. Ele via a descentralização não apenas como uma medida técnica, mas como um ato político que conferia autonomia às instituições educacionais e fortalecia a democracia ao dividir o poder decisório. Essa estrutura descentralizada permitiria que as escolas fossem mais adaptáveis às necessidades locais, criando um ambiente educacional mais próximo da realidade dos estudantes. Anísio defendia a criação de órgãos colegiados leigos, como Conselhos de Educação, para administrar a educação de forma autônoma e democrática, evitando a interferência de interesses externos ao ambiente escolar.

Outro princípio defendido por Anísio foi a autonomia escolar, que ele considerava essencial para a promoção do pensamento crítico, da criatividade e da responsabilidade social. Para ele, a autonomia não significava anarquia, mas sim responsabilidade perante a sociedade, uma condição que tornaria a escola mais adaptável e próxima da comunidade em que se inseria. Essa abordagem fomentaria práticas pedagógicas inovadoras, promovendo o desenvolvimento integral dos alunos. Ao longo das décadas, essa visão de autonomia influenciou políticas de gestão educacional, especialmente na atualidade, em que há um movimento em prol de currículos e métodos pedagógicos mais ajustados às especificidades regionais.

Ao longo dos anos, políticas como o Fundeb e a expansão do ensino técnico e superior no Brasil refletem parte dos ideais de Anísio Teixeira. Essas iniciativas visam ampliar o acesso à educação de qualidade para todos, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento humano, valores que Anísio defendia ao conceber a educação como um direito universal. No entanto, apesar dos progressos, o sistema educacional brasileiro ainda enfrenta desafios significativos, como as disparidades regionais, o financiamento insuficiente e questões relacionadas à qualidade do ensino. Esses obstáculos dificultam a concretização da visão anisiana de uma educação pública que seja ao mesmo tempo inclusiva e de qualidade.

O pensamento de Anísio Teixeira sobre a democratização do acesso à educação e a defesa da autonomia escolar são pilares fundamentais que orientam o desenvolvimento das políticas educacionais no Brasil. Seu legado é uma inspiração para a construção de um sistema educacional mais inclusivo, equitativo e inovador, que busca superar desigualdades e garantir oportunidades para todos os brasileiros. Anísio Teixeira permanece como um farol na educação brasileira, lembrando-nos de que a educação democrática, pública e autônoma é um caminho vital para a construção de uma sociedade mais justa e livre.

5.3.4 A Construção de um Sistema Educacional Democrático: Autonomia, Pluralismo e Descentralização

No “*Estudo sobre o Projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional*”, artigo publicado em 1952 na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, a respeito do termo “sistema”, Anísio Teixeira afirmou: “[...] Considero a palavra ‘sistema’, sem dúvida alguma, equívoca, pois tanto pode significar sistema de ideias, quanto conjunto de escolas ou instituições educativas” (Teixeira, 1952). No entanto, no decorrer de sua reflexão, Anísio lembra da importância de se deixar o debate semântico de lado e focar na importância de focar na estrutura educacional conforme estabelecida pela Constituição de 1946⁴⁵. Para ele, os Estados assumem um papel central na organização da educação em seus diferentes níveis - primária, secundária e, em parte, superior -, com a União se limitando ao papel de orientação normativa (por meio das diretrizes e bases nacionais) e à criação de um sistema supletivo.

⁴⁵ Em 1952, estava em vigor no Brasil a **Constituição de 1946**. Promulgada após o fim do Estado Novo de Getúlio Vargas, essa Constituição foi considerada democrática e buscou restaurar liberdades individuais e fortalecer as instituições republicanas, em resposta aos anos de centralização e autoritarismo da ditadura de Vargas. A Constituição de 1946 descentralizou algumas competências para os Estados e Municípios, inclusive em áreas como a educação, mas ainda conferia à União o poder de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Esse contexto é essencial para entender a defesa que Anísio Teixeira fazia de um sistema educacional descentralizado e do papel supletivo da União, conforme ele discutia no período.

Anísio argumentava que a educação brasileira deve se configurar como um sistema unitário e diversificado, adaptado às especificidades de cada região, mas unificado em torno de diretrizes comuns que promovam o progresso e o desenvolvimento contínuo. Essa perspectiva é evidente em sua crítica ao “monstruoso centralismo brasileiro”, o qual, segundo ele, “está a destruir muitas possibilidades de progresso, de diversificação e de florescimento brasileiro” (Teixeira, 1952). Esse centralismo, para Teixeira, não apenas limita a autonomia dos estados e municípios, mas compromete a capacidade do sistema educacional de responder adequadamente às necessidades locais.

Em seu discurso à Comissão de Educação e Cultura, ao discutir o projeto de diretrizes e bases da educação nacional, Anísio Teixeira enfatiza a importância de uma descentralização efetiva. Para ele, essa descentralização deve alcançar os estados e, idealmente, os municípios, pois os considera as “unidades administrativas básicas do ensino” (Teixeira, 1952). Anísio rejeita, assim, uma centralização excessiva no governo federal, afirmando que “[...] nem a União, nem os Estados devem ou podem ser centralizadores”. O objetivo é um equilíbrio de poderes, onde a supervisão federal coexiste com a autonomia estadual e municipal, permitindo que o sistema educativo se desenvolva de forma flexível e adaptada a cada contexto local.

Muitos pensam consistir a descentralização em transferir os poderes federais ao Estado. Não. Nem a União, nem os Estados devem ou podem ser centralizadores. Descentralização e autonomia são princípios complementares. Também os Estados terão de possuir legislação descentralizadora. Exercerão sobre os municípios, como o Governo Federal exerce sobre eles (Estados), pela assistência técnica e financeira, uma influência que não poderá ser nociva – como tão facilmente se faz a fiscalização a distância – e, em muitos casos, será saudável e estimulante. Além disto, o Governo Federal manterá um sistema de ensino, cujas funções serão supletivas ou de demonstração. Vejam bem: no jogo do sistema da lei de diretrizes e bases, os Estados organizarão os seus sistemas de educação e o Governo Federal contribuirá com um sistema supletivo, por meio do qual completará e estimulará os estaduais, desde que não pode constituir o seu sistema supletivo sem estudar a fundo cada sistema estadual, cujas deficiências deseja suprir (Teixeira, 1952).

A liberdade e a autonomia na educação são, para Anísio, princípios indispensáveis, pois “a imposição em educação é uma antinomia”. Ele argumenta que um sistema educativo autêntico e vital só é possível se houver “flexibilidade, liberdade, descentralização e autonomia”, em que o aluno, o professor e a instituição atuem como participantes ativos do processo educativo (Teixeira, 1952). Tal postura sublinha a visão de Teixeira sobre o papel da educação como promotora de uma democracia participativa, na qual os sujeitos educativos possuem voz e agência.

No que diz respeito à responsabilidade do poder público, Teixeira é contundente ao afirmar que a educação é uma função do Estado que não pode ser delegada totalmente ao setor privado ou a entes externos. A sustentação financeira da educação deve ser responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal, pois somente eles têm os recursos necessários para “financiar, de manter o imenso sistema de educação que a democracia brasileira já está a exigir” (Teixeira, 1952). Para ele, o financiamento público é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento de um sistema educacional democrático e inclusivo.

Outro ponto central na abordagem de Teixeira é a concepção de um “pluralismo institucional”, que ele considera fundamental para evitar as armadilhas da centralização excessiva. Segundo ele, “a democracia recomenda um pluralismo institucional, que impeça toda centralização perniciosa ao princípio fundamental de respeito da organização pela pessoa humana” (Teixeira, 1956). Esse pluralismo possibilita uma competição saudável entre as instituições, que, ao mesmo tempo em que se desafiam mutuamente, também se fertilizam, promovendo um avanço constante na qualidade da educação.

Portanto, a ideia de um sistema educacional presente no pensamento de Anísio Teixeira, passava pela descentralização, pelo pluralismo, pela autonomia e pela responsabilidade pública. Ele se opunha sistematicamente ao centralismo, defendendo que apenas uma estrutura educacional descentralizada e financiada adequadamente seria capaz de responder aos desafios de uma sociedade democrática. Anísio compreendia a educação como pilar da democracia e via nela um meio de transformação social, enfatizando que sem uma descentralização efetiva e um financiamento comprometido do poder público, os objetivos de uma educação pública democrática e inclusiva continuariam fora do alcance do Brasil.

5.4 As Ideias de Anísio Teixeira no Texto do PLP 235/2019

O texto do Projeto de Lei Complementar 235/2019, atualmente em tramitação na Câmara dos deputados, absorve diversos conceitos e princípios defendidos por Anísio Teixeira, especialmente no que diz respeito à defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos, como meio de promover a igualdade social e o desenvolvimento do país. Nesse sentido, Anísio compreendia que era essencial a articulação entre a União, os Estados e os Municípios para garantir uma educação de qualidade para todos os cidadãos. Esta premissa é particularmente notória quando da elaboração do I Plano Nacional de Educação, em 1962, conforme esclarece Amâncio (2022):

No que se refere à tarefa de integrar e conjugar o poder federal, o poder estadual e o poder municipal, Anísio chama a atenção para o fato de que o “espírito do Plano” era o da integração de todos os serviços públicos locais, municipais e estaduais, “[...] na tarefa suprema e comum no Estado Democrático de oferecer a todos oportunidades iguais de educação” (TEIXEIRA, 1962c, n.p.). Ao Estado cabia a liderança do processo por, segundo Anísio, estar mais emancipado das influências que ainda permaneciam em muitos municípios, do “[...] velho espírito oligárquico e privatista que implica erradicar” (TEIXEIRA, 1962c, n.p.). Os serviços de educação, organizados por municípios, seriam, simultaneamente, locais, estaduais e nacionais, “[...] sofrendo integralmente a influência das três ordens do governo, como são aliás, os serviços de justiça e, na ordem material, os serviços rodoviários. [...] Será isto que dará unidade a todo o plano, como organização política da nação, pela formação do cidadão brasileiro para sua plena eficiência social (TEIXEIRA, 1962c., n.p.) (Amâncio, 2022, p. 193).

A espinha dorsal do I PNE está incorporada no PLP 235/2019 e se expressa claramente em seu Capítulo II, também como “espinha dorsal” do SNE proposto. Afinal, é neste capítulo que estabelecem as atribuições dos entes federados no âmbito do Sistema Nacional de Educação. Dado a sua estruturação e delineamentos, é pertinente concluir que o Capítulo II é também a referência utilizada pelo Senador Flávio Arns para estabelecer um “link” entre seu projeto e o pensamento de Anísio Teixeira.

Além dos aspectos relacionados à articulação entre os entes federados, sobretudo em seu Capítulo II, o PLP 235/2019 incorpora outros pilares, igualmente importantes, do pensamento de Anísio dentre os quais destacamos: a educação como direito social; igualdade e equidade; gestão democrática da educação; valorização dos profissionais da educação; planejamento e articulação de políticas educacionais; articulação entre educação, trabalho e práticas sociais; padrões nacionais de qualidade na educação; políticas educacionais inclusivas; avaliação e monitoramento. A seguir, vamos observar cada um desses aspectos e como eles aparecem no texto do PLP 235/2019.

5.4.1 Articulação Federativa

“Das Atribuições dos Entes Federados”, título do Capítulo II do Projeto de Lei Complementar 235/2019, estabelece as funções que a União, os estados e os municípios possuem dentro do Sistema Nacional de Educação proposto. Sistemáticamente, as atribuições dos entes federados são assim definidas no capítulo:

Atribuições da União

No âmbito do SNE, compete à União diversas responsabilidades fundamentais para a coordenação e integração do sistema educacional nacional. As principais atribuições incluem:

Coordenação e Formulação de Políticas: A União é responsável por coordenar o SNE e formular democraticamente a política nacional de educação (Art. 4º, I). Isso inclui articular os diferentes níveis e sistemas de ensino (Art. 4º, II) e prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para assegurar a oferta de educação básica pública de qualidade (Art. 4º, III).

Fomento e Financiamento: A União deve fomentar a pactuação entre o Estado e seus Municípios, bem como o associativismo municipal (Art. 4º, IV). Além disso, é encarregada de financiar, coordenar, regular, supervisionar e avaliar as instituições públicas federais de educação superior, assim como as instituições de educação básica, técnica e tecnológica que compõem a rede de ensino federal (Art. 4º, V).

Avaliação e Monitoramento: A União coordena o processo de avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e demais instâncias (Art. 4º, VI). Mantém sistemas de avaliação para a educação básica, profissional e tecnológica, e superior (Art. 4º, XI).

Estrutura e Organização: A criação e manutenção da Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) (Art. 4º, VII), da Câmara de Apoio Normativo (CAN) (Art. 4º, VIII) e da Câmara Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Cifeb) (Art. 4º, IX) são responsabilidades da União.

Integração e Articulação: Promover a integração entre os sistemas estaduais e municipais de avaliação da educação básica e o Sinaeb, bem como entre o Sinaeb e o Sinaept (Art. 4º, XII). Articular as políticas de desenvolvimento da educação superior e da rede federal com as redes estaduais e municipais de educação, bem como com a rede privada (Art. 4º, XIII).

Informações e Estatísticas: Manter sistemas de informações e estatísticas educacionais para subsidiar o planejamento da oferta e a pactuação federativa (Art. 4º, XV).

Educação para Populações Específicas: Assegurar a oferta, manutenção e desenvolvimento da educação escolar para as populações do campo e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (Art. 4º, XVII).

Atribuições dos Estados

No âmbito do SNE, compete aos Estados coordenar, regulamentar, avaliar e supervisionar seus sistemas de ensino, levando em consideração as necessidades dos Municípios que optem por se integrar ao sistema estadual de ensino (Art. 5º, I). Outras atribuições incluem:

Coordenação e Supervisão: Os Estados devem criar e manter a respectiva Comissão Intergestores Bipartite da Educação (Cibe) (Art. 5º, II) e desenvolver mecanismos para fortalecer a capacidade institucional dos Municípios (Art. 5º, III).

Monitoramento e Avaliação: Definir e aplicar metodologias, em colaboração com os Municípios, para monitorar e avaliar periodicamente os planos estaduais de educação, de modo articulado com a metodologia adotada para monitorar e avaliar o PNE (Art. 5º, IV).

Pactuação da Oferta Educacional: Coordenar a oferta de educação escolar pública obrigatória no território estadual, mediante pactuação com os Municípios (Art. 5º, V) e integrar a oferta de educação escolar pública com programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (Art. 5º, VI).

Assistência Técnica e Financeira: Prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para promover a equalização de oportunidades educacionais (Art. 5º, VII).

Desenvolvimento de Sistemas de Avaliação: Desenvolver sistemas próprios de avaliação da educação básica em articulação com os Municípios e assegurar a integração desses sistemas com os nacionais conduzidos pela União (Art. 5º, VIII e IX).

Articulação das Políticas de Educação: Articular as políticas de desenvolvimento da educação superior com as da União e as redes de educação básica dos Estados e Municípios (Art. 5º, X).

Atribuições dos Municípios

No âmbito do SNE, compete aos Municípios coordenar, regulamentar, avaliar e supervisionar seus sistemas de ensino, salvo quando optem por se integrar ao sistema estadual de ensino (Art. 6º, I). Outras responsabilidades incluem:

Integração de Programas Suplementares: Integrar a oferta de educação escolar pública com programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (Art. 6º, II).

Planejamento da Demanda Educacional: Organizar e dimensionar a demanda local com apoio do respectivo Estado, subsidiando o planejamento regional da oferta de educação escolar pública (Art. 6º, III).

Elaboração e Monitoramento de Planos Educacionais: Elaborar o plano municipal de educação com ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil, e monitorar e avaliar periodicamente o plano, em articulação com as metodologias adotadas para o PNE e o plano estadual (Art. 6º, IV e V).

Sistemas de Avaliação: Assegurar a integração entre sistemas próprios de avaliação da educação básica e o Sinaeb (Art. 6º, VI).

Cumprimento das Obrigações Pactuadas: Cumprir as obrigações pactuadas no âmbito da Cite e da respectiva Cibe (Art. 6º, VII).

Associação Federativa: por fim, o Artigo 7º do Capítulo II faculta aos entes federados promover formas de associação para financiar e executar programas, projetos e ações na área da educação, respeitando as necessidades, especificidades e identidades educacionais, sociais, econômicas e culturais dos envolvidos. Além disso, o Artigo 8º estabelece que ao Distrito Federal aplicam-se, no que couber, as disposições dos artigos 5º e 6º.

Ora, no Capítulo II do PLP 235/2019, as atribuições dos entes federativos são delineadas em consonância com o princípio de uma estrutura educacional colaborativa, elemento central no I PNE, elaborado por Anísio Teixeira. O capítulo II organiza a divisão de responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, propondo uma parceria institucional em que cada nível de governo exerce funções essenciais no planejamento, financiamento e execução das políticas educacionais. Para Anísio, uma articulação federativa ampla era indispensável para enfrentar as desigualdades históricas e regionais no Brasil, pois acreditava que a educação, para ser realmente democrática e acessível a todos os cidadãos, precisava ser resultado de um esforço coletivo e articulado entre todos os entes da federação.

Anísio Teixeira via no Estado federal um papel de liderança imprescindível, considerando que as esferas estaduais e municipais, com frequência, estavam sujeitas a “influências oligárquicas e privatistas”. Esse aspecto se reflete no Capítulo II do PLP 235/2019, que posiciona a União como coordenadora das políticas educacionais nacionais, de forma a assegurar condições para que todos os entes federativos atuem conjuntamente. Para ele, essa centralização estratégica, realizada de maneira colaborativa, serviria para reduzir as desigualdades de acesso e qualidade educacional entre as diversas regiões do país. O Projeto de Lei Complementar, portanto, reafirma a liderança da União na formulação das diretrizes nacionais, ao mesmo tempo que preserva a autonomia dos Estados e Municípios para adaptar e implementar essas diretrizes conforme as especificidades locais.

Outro ponto essencial da visão de Anísio, resgatado pelo PLP 235/2019, é a necessidade de integrar os serviços educacionais em todas as esferas, criando um sistema coeso e multifacetado, operante nos níveis local, estadual e nacional. Em sua concepção, a educação deveria ser planejada de forma sistêmica, de modo similar a outros serviços públicos que exigem cooperação intergovernamental, como saúde e infraestrutura. Anísio acreditava que apenas uma ação coordenada entre União, estados e municípios poderia resultar em um sistema educacional eficaz, capaz de assegurar equidade e uniformidade de ensino em todo o território

nacional. Esse modelo de gestão integrada e colaborativa, que absorve e atende as demandas de cada esfera de governo, estrutura as bases do Capítulo II do PLP 235/2019.

Além da cooperação federativa, Anísio defendia firmemente que a educação pública fosse sustentada exclusivamente por recursos públicos, de modo a evitar interferências de interesses privados que pudessem desvirtuar o propósito de inclusão e desenvolvimento social do sistema educacional. Esta visão permeia o texto do PLP 235/2019, ao estabelecer que os entes federados sejam responsáveis pelo financiamento da educação básica, representando um esforço para assegurar que a educação permaneça como um direito público e universal, apoiado por uma rede de instituições autônomas e comprometidas com o benefício da população.

O legado de Anísio Teixeira ecoa no Capítulo II do PLP 235/2019, também na proposta de democratização do acesso à educação e na distribuição equilibrada das responsabilidades educacionais entre os três níveis de governo. Anísio acreditava que transformar a educação em um instrumento de igualdade social dependia de um planejamento articulado e de uma gestão educacional descentralizada. Essa abordagem visa não apenas assegurar o acesso universal, mas também garantir a qualidade do ensino oferecido, respeitando as diversidades regionais e as necessidades locais, ao mesmo tempo que promove a coesão nacional. Ao idealizar o I Plano Nacional de Educação, Anísio já delineava essa estrutura colaborativa, entendendo que a educação deveria ser uma responsabilidade comum e integrada, um caminho para construir uma sociedade mais justa e igualitária por meio do direito à educação.

5.4.2 Igualdade e Equidade

Ao logo de sua trajetória, Anísio Teixeira foi um dos mais incisivos críticos da dualidade do sistema educacional brasileiro, que historicamente favoreceu uma pequena elite, marginalizando a maior parte da população. Para ele, a democratização do acesso e a inclusão social, por meio da educação, eram essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Ao afirmar que “a escola pública deve ser um reflexo da sociedade justa que queremos construir” (Teixeira, 1957, p. 45), Anísio apontava que a verdadeira igualdade só se concretizaria ao assegurar que todas as crianças, independentemente de sua condição econômica ou origem social, tivessem oportunidades educacionais equitativas. Essa visão crítica e inclusiva guia os princípios de igualdade e equidade presentes no PLP 235/2019.

O Projeto de Lei Complementar reafirma esses valores nos dispositivos voltados à justiça social e educacional, promovendo a igualdade de condições para acesso e permanência

no sistema educacional e a equidade na distribuição de recursos. Estes objetivos aparecem no Artigo 2º, que lista como diretrizes do Sistema Nacional de Educação, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na educação e a equidade na alocação de recursos e na garantia do padrão de qualidade, com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 2019, p.1).

Esses princípios não apenas reconhecem o direito universal à educação, mas comprometem o Estado brasileiro a um projeto educacional que atende tanto à igualdade de oportunidades quanto à correção das desigualdades. A prioridade de equidade na alocação de recursos visa atender com maior intensidade as áreas mais carentes do país, com vistas a combater as disparidades regionais e sociais que, historicamente, prejudicam as populações mais vulneráveis. Dessa forma, o PLP 235/2019 concretiza em seu texto um dos princípios fundamentais do pensamento de Anísio Teixeira: a justiça distributiva, promovendo um sistema educacional que destine mais recursos e atenção às comunidades e escolas mais necessitadas.

Anísio via a escola pública como um centro de transformação social, onde a inclusão deveria ser promovida, fortalecendo o espírito comunitário e a formação cidadã. Em *Educação para a Democracia*, ele afirmava: “A escola deve ser o centro da comunidade, promovendo a inclusão e preparando os cidadãos para a vida em sociedade” (Teixeira, 2007a, p. 89). Esse pensamento é refletido diretamente no PLP 235/2019, que não apenas considera o financiamento como um fator fundamental para garantir um ensino de qualidade em todas as regiões do país, mas também incorpora um sistema de gestão descentralizada e colaborativa, inspirada nos princípios de justiça e acessibilidade que norteavam o trabalho de Anísio.

O PLP também se compromete com a implementação de um padrão nacional de qualidade, estabelecendo medidas como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que servirá como referência para assegurar que as condições de ensino sejam adequadas em todas as unidades federativas. Ao priorizar a criação de instâncias de pactuação entre os entes federativos, como as comissões tripartites e bipartites, o PLP 235/2019 favorece uma redistribuição equitativa de recursos e fomenta a atuação conjunta de União, Estados e Municípios.

5.4.3 Gestão Democrática

Para Anísio Teixeira, a gestão democrática era uma das bases para que a educação fosse verdadeiramente pública, inclusiva e comprometida com a transformação social. Ele defendia que a participação da comunidade educacional fosse central na gestão escolar e na formulação das políticas educacionais, garantindo que a escola refletisse os valores da sociedade e atendesse

a suas diversas realidades. Em *Educação e o Mundo Moderno*, Anísio Teixeira (2006, p. 258) observa que:

A escola democrática é, por sua vez, a escola que põe em prática esse ideal democrático e procura torná-lo a atitude fundamental do professor, do aluno e da administração. À luz desse critério devemos julgar cada um dos fatores da escola: currículo, métodos, organização, ou seja, atividades, processos e relações entre os três grupos de trabalho da escola, alunos, professores, administradores.

Nesse sentido, Anísio via a escola não apenas como um local de aprendizado, mas como um espaço formador de cidadania e de participação social ativa. O PLP 235/2019 incorpora esses ideais ao estabelecer como princípios do Sistema Nacional de Educação tanto a gestão democrática da educação pública quanto a governança participativa nos sistemas de ensino, conforme destacado no Artigo 2º:

IV – governança com base no princípio da gestão democrática da educação e na negociação e pactuação entre os gestores da educação, respeitada a autonomia dos entes subnacionais [...]
XIII – gestão democrática da educação pública, baseada na autonomia dos sistemas, estabelecimentos de ensino e órgãos educacionais e na participação da comunidade educacional e da sociedade civil [...] (Brasil, 2019, p. 2).

Esses princípios materializam o compromisso de Anísio Teixeira com a construção de uma governança educacional que valorize a contribuição de todos os envolvidos no processo educativo, promovendo uma gestão que, além de transparente e inclusiva, reflita as necessidades e aspirações coletivas da sociedade. A gestão democrática reforça a ideia de que as políticas educacionais devem ser elaboradas de forma participativa, para que contemplem as realidades locais e assegurem o envolvimento e a responsabilidade da comunidade em todas as esferas.

Anísio Teixeira também enfatizava a importância da descentralização administrativa como um dos caminhos para promover essa gestão democrática. Em *Educação não é privilégio*, ele defende que “[...] a descentralização da administração escolar é um passo necessário para que as decisões reflitam melhor as necessidades locais e para que a comunidade se sinta mais responsável pela escola” (Teixeira, 1957, p. 75). A descentralização, para ele, não era uma mera questão administrativa, mas uma estratégia para dar às escolas e às comunidades uma maior autonomia, o que favoreceria a identificação e a resolução de questões locais de forma mais eficaz.

O PLP 235/2019 reflete essa visão ao criar dispositivos que incentivam a autonomia das escolas e dos sistemas de ensino locais. Ao propor instâncias como as Comissões Intergestores

Bipartites e Tripartites, o projeto promove uma estrutura de governança que potencializa a participação ativa das esferas subnacionais e locais. Essas comissões facilitam a articulação das políticas educacionais com base nas demandas regionais e fortalecem a responsabilidade social, permitindo que a comunidade se torne uma participante ativa na gestão educacional.

5.4.4 Valorização dos Profissionais da Educação

Obviamente, a questão da formação dos professores perpassa a obra de Anísio Teixeira. Da mesma forma, em diversos momentos, ele observa que o desenvolvimento, o reconhecimento e o estímulo aos educadores são elementos essenciais para garantir uma educação de qualidade.

Quando Anísio ocupou o cargo de *Diretor Geral da Instrução Pública da Bahia*, foi com muita satisfação que em seu Relatório de 1928 explicou ao governador do Estado as ações de sua pasta para estimular os professores do ensino primário em exercício. Disse Anísio que “[...] Esta Diretoria se empenhou, desde esse tempo, para a modificação da escola primaria. Deu aos professores cursos de ferias. Reorganizou o programma escolar. Distribuiu, pelos inspectores escolares, assistencia e estimulo aos professores” (Teixeira, 1928, *sic*, n.p.).

Também no Relatório de 1928, Anísio Teixeira deixa claro o seu entendimento de que o problema central da “fraqueza do sistema escolar” residia tanto nas condições de trabalho quanto na formação dos professores primários. Diante da realidade que observava na Bahia, defende Anísio não apenas a melhoria dos materiais disponíveis para o ensino, mas também a necessidade de uma escola *modelo* capaz de promover uma educação prática dos professores em formação.

De principio, deve-se notar, portanto, que a fraqueza do systema escolar, em muito, se prende á deficiencia da repartição central do serviço de ensino e da formação dos professores. [...] A formação deficiente ainda, na parte technica, do professor primario, a falta do devido aparelhamento escolar, a imperfeição dos livros usados na classe, a ausencia de materiaes de ensino, todos esses elementos collaboram na obra de escravizar o ensino á monotonia e inefficiencia de methodos do ensino defeituosos. [...] Mas, parece-nos, mais do que tudo isto, a falta de uma verdadeira escola modelo, onde os normalistas vissem e praticassem os modemos processos de ensino e que os professores em trabalho visitassem e observassem, tanto quanto possivel, - é a causa mais real da falta de renovação dos nossos methodos de ensino (Teixeira, 1928, *sic*, n.p.).

Defensor aguerrido da descentralização, advogava Anísio em 1952 que a centralização excessiva da educação brasileira destruí a liberdade e a autonomia dos educadores:

Absoluta dependência do poder central cria, porém, um sentimento mais grave do que o da irresponsabilidade, que é o da impotência. Até o estudo das questões do ensino está a desaparecer. Ninguém se sente estimulado para isso, porque a centralização determina [que] se transformem todos os educadores estaduais em simples cumpridores de instruções, de ordens recebidas. Perdido o incentivo, perdida a liberdade, pois a centralização é, sobretudo, uma tirania, o homem perde as suas qualidades e se faz um autômato. E não só no ensino, mas, em todos os demais setores da técnica e do saber (Teixeira, 1952, n.p.).

Já em 1966, quando escreve “*O problema de formação do magistério*”, Anísio estrutura em um mesmo pensamento as questões que delineava desde 1928, amalgamando-as com a defesa da descentralização e da necessidade de um *sistema de educação*. Tendo por foco da crítica o profundo distanciamento entre a formação oferecida pelas Faculdades de Filosofia e as necessidades concretas do magistério no ensino básico e médio, Anísio observa que no curso de sua evolução elas se afastaram das demandas pedagógicas práticas do ensino secundário e primário, restringindo-se à formação de especialistas em disciplinas literárias e científicas voltados para o ensino superior. Esse afastamento criou, segundo Anísio, um vácuo de qualificação que colaborou para a deterioração das escolas normais e para a desordem dos objetivos do ensino secundário, que passou a ser um espaço de cultura geral sem uma direção clara.

A consequência dessa formação inadequada é visível na alta porcentagem de professores não diplomados, especialmente no ensino primário e secundário, refletindo o descaso com que o país trata a formação dos docentes. Anísio ainda argumenta que essa situação requer uma reestruturação dos cursos de formação de professores, propondo currículos diferenciados para atender às demandas específicas dos ciclos do ensino básico e médio. Ele sugere a criação de escolas pós-graduadas de educação que proporcionem uma formação pedagógica consistente, preparando professores tanto para o ensino médio quanto para as escolas normais, que ele defende como instituições vocacionais integradas ao sistema estadual de educação.

No entanto, Anísio Teixeira entende que essa reforma não pode se limitar a uma simples mudança legislativa, mas deve envolver um esforço extenso de revisão curricular, elaboração de novos materiais didáticos e a criação de métodos que realmente preparem os professores para a diversidade das necessidades educacionais do país. A unificação do sistema educacional, prevista na Lei de Diretrizes e Bases, representa, para ele, uma oportunidade para os estados organizarem sistemas educacionais integrados, com o governo federal assumindo apenas um papel supletivo, focado na formação de professores de nível médio e superior. Diz Anísio:

A unificação do sistema educacional brasileiro encontrou na Lei de Diretrizes e Bases o seu reconhecimento, pois outra coisa não significam os dispositivos que transferem aos Estados a competência de organizá-lo e administrá-lo em sua totalidade, ficando o sistema federal limitado à ação supletiva nos estritos limites das deficiências locais. Sòmente nos Territórios ficou com o Govêrno Federal a atribuição de organizar *todo o sistema público*. Como o sistema de ensino superior vem constituindo a parte dominante da ação supletiva federal, a atuação dêsse sistema federal sòbre o sistema dos Estados deve manifestar-se pela formação do professor de nível médio e superior (Teixeira, 1966, n.p., grifos do autor).

Igualmente, Anísio Teixeira via a formação contínua como uma ferramenta central para que os professores estivessem atualizados e preparados para os desafios do ensino. Inspirado no modelo de educação integral, que ele implementou em projetos como a Escola Parque, Anísio acreditava que o professor bem qualificado é um catalisador de transformação, tornando-se ele próprio um exemplo de cidadania e participação democrática para os alunos. Ainda em *“O problema da Formação do Magistério”* (1966), Anísio afirma:

Será o nôvo professor que irá dar consistência e sentido às tendências de popularização da educação primária e do primeiro ciclo da escola média; que irá tomar possível e eficiente o curso de colégio, com suas preocupações de dar cultura técnica, cultura preparatória ao ingresso na universidade e cultura geral de natureza predominantemente científica; e que irá preparar a transformação da universidade para as suas novas funções de introduzir a escola pós-graduada para a formação dos cientistas e a formação do magistério superior, tendo em vista as transformações em curso no sistema escolar, sem esquecer que lhe caberá, inevitavelmente, uma grande responsabilidade na difusão da nova cultura geral que a atual fase de conhecimentos humanos está a exigir. Sòmente agora começa a surgir a consciência de que a chave para essa expansão da educação formal, cuja necessidade para o desenvolvimento econômico, social e político acabou por ser reconhecida, está num grande movimento de formação de professôres, em nível superior, para todos os níveis de ensino, inclusive o primário, de um sistema contínuo de educação, que vai da escola primária à universidade (Teixeira, 1966, n.p.).

O PLP 235/2019 ecoa essa visão de Anísio ao estabelecer diretrizes específicas e estratégias para a valorização dos profissionais da educação, dentro do Sistema Nacional de Educação. Ao analisar o documento, percebemos que a valorização passa pela formação inicial e continuada, desenvolvimento profissional permanente, e pela criação de incentivos à docência.

A começar pela **Formação inicial e continuada**, o PLP 235/2019 sublinha a importância de uma formação específica e contínua para os profissionais da educação. No Art. 3º, inciso XVIII, o texto estipula a necessidade de “[...] assegurar formação inicial e continuada específica aos profissionais da educação em sua área de atuação, de acordo com as diretrizes nacionais em vigor e nos termos da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, construídas com efetiva participação da sociedade” (Brasil, 2019, p. 4).

Além disso, o Art. 15, inciso VIII, dispõe sobre a necessidade de fornecer “[...] subsídios para a elaboração da política de formação inicial e continuada de professores, com base em quantificação objetiva da demanda” (Brasil, 2019, p. 9). A ideia subjacente a esse enfoque quantitativo é identificar e suprir a carência de profissionais em determinadas áreas, promovendo uma política de formação que esteja alinhada com as necessidades reais da educação básica e superior, garantindo que a capacitação docente seja estruturada conforme as demandas de cada região e especialidade.

Quanto à **valorização e ao desenvolvimento profissional**, a valorização do professor no PLP 235/2019 não se limita à formação, abrangendo também a melhoria das condições de trabalho e de remuneração. No Art. 3º, inciso XII, o texto destaca a importância de

[...] promover a valorização e o desenvolvimento profissional permanente dos profissionais da educação, considerando ingresso exclusivamente por concurso público, remuneração condigna, carreira atrativa, adequadas condições de trabalho, saúde e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação básica (Brasil, 2019, p. 3).

A estruturação de uma carreira atrativa e a oferta de uma remuneração justa são estratégias fundamentais para assegurar a permanência dos professores qualificados no sistema educacional, combatendo o abandono crescente da profissão e atraindo novos talentos para o setor.

Esse aspecto relaciona-se diretamente com as **Diretrizes de carreira e incentivo à docência**, propostas pelo PLP 235/2019 ao instituir, no Art. 28, inciso VI, o *Fórum de Valorização dos Profissionais da Educação*, com o objetivo de “[...] contribuir para a formulação de diretrizes nacionais de carreira e de formação inicial e continuada” (Brasil, 2019, p.16). Esse fórum atua como um espaço de debate e construção coletiva, proporcionando que políticas de carreira docente sejam desenvolvidas com participação social e profissional. Por meio de diretrizes nacionais, busca-se uma uniformização que garanta padrões de qualidade e valorização no exercício do magistério, respeitando a autonomia dos entes federativos.

Além disso, o Art. 2º, inciso XX, menciona a “[...] promoção do empreendedorismo e da inovação, inclusive por meio de programas e cursos específicos de formação de docentes, visando à conexão entre os conhecimentos técnicos e científicos e o mundo do trabalho e da produção” (Brasil, 2019, p. 2). Essa proposta procura responder às exigências do mercado e das novas tecnologias. A ideia é que o professor atue como mediador entre o conhecimento formal e as necessidades do mercado, preparando os estudantes para desafios profissionais reais.

O PLP 235/2019 busca, assim, consolidar uma estrutura de formação e valorização dos profissionais da educação que vai além da formação técnica. Suas diretrizes incentivam um desenvolvimento contínuo e uma carreira atrativa, reconhecendo o papel central dos professores para a qualidade da educação. Entendemos que a valorização do profissional da educação no PLP 235/2019 reflete diretamente as concepções de Anísio Teixeira sobre o papel essencial dos educadores na promoção de uma educação de qualidade. Como Anísio, o texto do PLP 235/2019 reconhece que a formação inicial e continuada dos professores é um pilar indispensável, estabelecendo diretrizes que garantem tanto a formação técnica quanto o desenvolvimento profissional dos docentes. A ênfase do projeto em uma formação docente prática e específica, alinhada às demandas sociais, traduz a defesa de Anísio por um modelo educacional que une teoria e prática, capacitando os educadores para responder às necessidades concretas do ensino básico e médio.

O PLP 235/2019 também se alinha ao pensamento de Anísio ao propor incentivos e condições de trabalho dignas, como uma carreira atrativa e uma remuneração justa, elementos que ele considerava fundamentais para fortalecer o sistema educacional. Essa proposta legislativa, ao incluir a criação de um fórum para a formulação de diretrizes nacionais, promove o diálogo e a construção coletiva, ecoando o ideal de descentralização defendido por Anísio, que acreditava na importância da autonomia local para uma educação que respeite as realidades regionais e permita maior liberdade e inovação aos educadores.

Por fim, o incentivo ao empreendedorismo e à inovação nos cursos de formação demonstra uma visão de educação conectada com o mundo do trabalho e a sociedade, um ponto que Anísio via como essencial para que o professor seja um catalisador de transformação social. Ao propor diretrizes para a formação, valorização e autonomia docente, o PLP 235/2019, materializa o pensamento de Anísio Teixeira, reafirmando o papel central dos educadores na construção de um sistema educacional democrático e de qualidade.

5.4.5 Planejamento e Articulação das Políticas Educacionais

Anísio Teixeira considerava a fragmentação das políticas educacionais e a falta de coordenação entre os níveis de governo como grandes obstáculos para o desenvolvimento de uma educação de qualidade no Brasil. Em *Educação não é Privilégio*, ele destacou que “[...] somente através de um planejamento educacional integrado, que envolva todos os níveis de governo, podemos garantir uma educação coesa e eficiente que atenda às necessidades da população” (Teixeira, 1957, p. 102). Para Anísio, uma articulação efetiva entre as esferas

municipal, estadual e federal era essencial para garantir a continuidade e coerência das políticas educacionais, impedindo que as desigualdades regionais ou a falta de recursos prejudicassem o acesso à educação.

O PLP 235/2019 adota esses princípios ao estabelecer diretrizes que asseguram o planejamento e a coordenação das políticas públicas de educação de forma sistêmica e contínua. No Artigo 2º, a proposta defende o “planejamento e coordenação das políticas públicas de educação de forma sistêmica e contínua,” enquanto o Artigo 3º, inciso X, reforça a promoção da articulação entre os sistemas de ensino de todos os entes federativos. Dessa forma, o projeto de lei busca evitar a fragmentação, propondo um sistema educacional em que as políticas estejam alinhadas aos planos decenais e ao Plano Nacional de Educação (PNE) para garantir a sustentabilidade e a eficácia das ações educacionais.

Além do tópico acima, Teixeira entendia que o planejamento educacional deveria ser adaptado às realidades locais, valorizando a autonomia dos entes federados, mas sempre dentro de um projeto comum e integrador. Essa visão é refletida no PLP 235/2019, ao incentivar a coordenação entre as diferentes esferas, mas também ao prever mecanismos que promovam uma distribuição equitativa de recursos e estratégias, ajustadas às demandas específicas de cada região. Esse compromisso com um planejamento colaborativo visa a criação de uma rede de educação pública sólida, na qual as decisões políticas são tomadas de maneira estratégica, atendendo tanto às necessidades locais quanto aos objetivos nacionais de educação.

O planejamento articulado e a integração das políticas educacionais, como defendidos por Anísio Teixeira, representam uma estratégia para reduzir a duplicidade de esforços e aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos, promovendo uma educação de qualidade e acessível a todos. Neste sentido, o PLP 235/2019, ao adotar essas diretrizes, ampara-se na premissa de Anísio de que a educação deve ser um esforço nacional, coordenado e sistemático, e que somente assim será possível transformar a educação em uma verdadeira ferramenta de desenvolvimento social e equidade no Brasil.

5.4.6 Articulação entre Educação Escolar, Trabalho e Práticas Sociais

Anísio Teixeira defendia que a educação deveria ir além da simples transmissão de conhecimentos acadêmicos, integrando-se ao trabalho e às práticas sociais para formar cidadãos capazes de contribuir ativamente na sociedade. Influenciado pelo filósofo John Dewey, Anísio acreditava que a educação deve ser um processo holístico e participativo, preparando o estudante não apenas para o sucesso acadêmico, mas também para a vida em comunidade e para

o mercado de trabalho. Em *Educação e o Mundo Moderno*, ele afirma: “A escola deve ser um lugar onde se aprende a viver em comunidade, a trabalhar em conjunto e a enfrentar os desafios do mundo real” (Teixeira, 2006, p. 37). Esta visão enfatiza a necessidade de uma educação conectada ao contexto social e profissional, capaz de promover o desenvolvimento integral dos alunos.

Como vimos, na década de 1940, Anísio concretizou essa visão com a criação da Escola Parque, na Bahia, onde implementou um modelo educacional que integrava o ensino teórico com atividades práticas e sociais, fornecendo aos alunos experiências que refletiam a realidade social e cultural local. Esse projeto inovador serviu como base para as suas reflexões sobre a importância da educação como ferramenta para a inclusão e o desenvolvimento social.

O PLP 235/2019 incorpora essa perspectiva ao incluir a articulação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais como um de seus princípios fundamentais. No Artigo 2º, inciso VI, o projeto estabelece que a educação deve promover essa integração, visando ao desenvolvimento completo dos estudantes:

Art. 2º. São princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Educação:
VI - articulação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais, visando ao desenvolvimento integral do estudante (Brasil, 2019).

Esse princípio reflete o compromisso do PLP 235/2019 com uma educação que prepara os estudantes para a vida em sociedade e para o mundo do trabalho, integrando o ensino acadêmico com experiências práticas e contextos sociais. A proposta, assim, garante uma formação ampla, na qual os alunos desenvolvem não apenas habilidades teóricas, mas também competências práticas e sociais essenciais para o exercício da cidadania e para uma participação ativa no mercado de trabalho.

Anísio Teixeira também defendia que a educação deveria ser um instrumento de justiça social, preparando os estudantes para contribuir para o bem comum. Em *Educação e Sociedade no Brasil*, ele afirma que “A educação deve ser a base para uma sociedade mais justa e equitativa, onde todos tenham a oportunidade de desenvolver suas habilidades e contribuir para o bem comum” (Teixeira, 1956a, p. 58). Destarte, o PLP 235/2019 reflete essa visão ao propor mecanismos que integram a educação com o mercado de trabalho e com práticas sociais, tendo em vista desafios contemporâneos e a promoção do desenvolvimento social.

5.4.7 Padrões Nacionais de Qualidade

Sem dúvida, Anísio Teixeira defendia que a educação capaz de levar ao desenvolvimento do Brasil deveria possuir padrões nacionais de qualidade. Mas ele também acreditava que esses padrões deveriam respeitar a realidade e as condições próprias do país. Ele não via a educação como algo que pudesse ser simplesmente importado de outros contextos ou imposto de maneira rígida e uniforme. Para Anísio, a legislação educacional deveria dar ao sistema a liberdade de se adaptar e crescer a partir das experiências brasileiras, sem amarras a modelos estrangeiros que, em muitos casos, não respondiam às necessidades locais. Nesse sentido, Anísio comparava a educação a uma planta viva, que precisa brotar e se desenvolver enraizada nas condições específicas da nação. Em vez de tentar impor uma “educação pré-fabricada,” ele propunha uma estrutura legal que desse autonomia e incentivo à criação de um sistema educacional que pudesse se ajustar às mudanças e evoluir de acordo com as demandas nacionais.

Tenhamos, agora, a coragem de lançar as bases de uma verdadeira readaptação institucional para o país. Criemos as condições necessárias a uma ampla experimentação social, mediante uma legislação proposta antes a dar os poderes e faculdades de organização do que a “organizar” a educação escolar, a educação nacional, como coisa pré-fabricada e imposta, ao jeito do que nos dava a velha metrópole de reinol e de reiúno...Com isso, teremos cumprido o disposto na Constituição que declara livre a educação, dentro das diretrizes e bases que cumpre ao Governo Federal fixar, com a plasticidade e flexibilidade indispensáveis a que a *Escola Brasileira*, como uma planta viva e forte, brote e cresça da terra, das condições e da experiência brasileiras, substituindo a instituição enfermiga, postiça e inviável em que resultou a nossa frustrada tentativa de transplantar somente modelos alheios, muitas vezes já obsoletos nos próprios países de que tentávamos, sem êxito, copiá-los. Temos de reconstruir a escola brasileira para novas, instantes e mais altas necessidades nacionais, que já podem ser estudadas e conhecidas a ponto de indicarem por si mesmas os rumos a seguir [...] (Teixeira, 1953, n.p.).

Assim, estabelecer uma educação de qualidade que responda às especificidades da nação, pressupõe a construção de uma base para o desenvolvimento educacional integral dos alunos. Nas palavras de Anísio (Teixeira, 2009, p. 99): “As relações, portanto, entre Estado democrático e a educação são relações intrínsecas, no sentido de que a educação é a condição *sine qua non* da existência do Estado democrático”. Ao ser reconhecida como um direito constitucional de todos os brasileiros, a educação exige um compromisso compartilhado entre as esferas federal, estadual e municipal, com ações coordenadas e financiamento adequado. Como enfatiza Anísio Teixeira (2009, p. 100), essa estrutura de responsabilidade conjunta é essencial para garantir que a educação de qualidade seja assegurada para todos.

Não por acaso, o financiamento da educação é uma temática visceral na defesa de Anísio por uma educação de qualidade:

Será necessário prever o financiamento, inclusive por empréstimos, das grandes despesas iniciais da educação. Que as verbas orçamentárias respondam pelo custeio da manutenção da educação; mas, a construção dos prédios e o seu aparelhamento deverão ser financiados por empréstimos a longo prazo. Neste capítulo, deverá o legislador prever e autorizar e, se possível, definir o caráter, as condições e as garantias que poderão ter tais empréstimos. Sem um amplo financiamento, garantido pela União e facilitado aos Estados e Municípios, jamais lograremos construir os sistemas escolares necessários à nossa população crescente. O problema precisa ser examinado com coragem e desejo real de resolvê-lo (Teixeira, 1952).

Nesse sentido, o PLP 235/2019 ecoa esses princípios ao estabelecer o compromisso de garantir padrões nacionais de qualidade na educação básica bem como a importância de mecanismos de financiamento específicos. Em seu Artigo 2º, inciso VII, o projeto estabelece como um dos objetivos do SNE:

[...] fortalecer mecanismos redistributivos, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade educacional com equalização de oportunidades educacionais mediante assistência técnica, pedagógica e financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados com relação aos seus Municípios, tendo como referência o CAQ (Brasil, 2019, p. 3).

Mais especificamente, em seu Capítulo IV, definidor “Do Financiamento da Educação Nacional”, o PLP 235/2019 designa que:

Art. 35. O financiamento da educação básica nacional, de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de atender às regras estabelecidas na Constituição Federal, na legislação e nas normas aplicáveis, será orientado pela construção de equidade no financiamento dos sistemas públicos de educação básica, por padrão mínimo de qualidade pactuado no âmbito da Cite e pelo correspondente CAQ, referido no § 7º do art. 211 da Constituição Federal.

Art. 36. A equalização de oportunidades na educação básica entre as redes públicas de ensino será realizada por meio do Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal, e por outras fontes alocadas à função supletiva da União e dos Estados, nos termos do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - (Brasil, 2019, p. 19).

Anísio Teixeira argumenta que a qualidade da educação depende de um compromisso democrático compartilhado entre os entes federados, com cada esfera de governo - federal, estadual e municipal - assumindo sua responsabilidade na construção de uma educação inclusiva e adaptada à realidade brasileira. No mesmo espírito, o PLP 235/2019 reafirma essa parceria democrática ao instituir mecanismos redistributivos e de financiamento que promovem a equidade educacional, de modo que o Estado, em suas diversas instâncias, trabalhe em conjunto para garantir um padrão mínimo de qualidade educacional. Assim, ao assegurar que

os entes federados atuem coordenadamente, o projeto contribui para o fortalecimento da democracia, consolidando a educação como um pilar essencial e acessível a todos os cidadãos brasileiros.

5.4.8 Políticas Educacionais Inclusivas

Para Anísio Teixeira a educação deveria atender plenamente as necessidades de todos os cidadãos, independentemente de suas condições físicas, sociais ou culturais, de modo a promover uma sociedade verdadeiramente democrática. Em *Educação Não é Privilégio*, ele afirma que uma sociedade justa deve assegurar a todos o direito a uma educação de qualidade, que respeite e valorize a diversidade (Teixeira, 1957).

Anísio acreditava que o avanço do Brasil rumo ao desenvolvimento se alicerçava na educação como um direito essencial para todos, não mais limitada a um idealismo distante, mas como uma necessidade urgente e palpável para a população. Ele defendia, portanto, que o sistema educacional brasileiro fosse moldado para refletir as necessidades e potencialidades de todos, integrando a diversidade cultural, regional e social da população. Anísio defendia uma escola pública acessível, com recursos e infraestrutura adequados para acolher alunos de todas as origens e condições, promovendo a equidade e garantindo que a educação fosse uma via para a cidadania plena. Isso significava uma educação flexível e autônoma, capaz de educar de forma plena, *a todos*.

Não será preciso repetir aqui coisas cediças sobre o processo educativo. É sabido que só adestradamente o amestramento se pode fazer sem participação do educando. Educação e ensino só se conseguem com plena autonomia do aluno – porque ele realmente é que se educa. Isto é verdade em relação a todo o processo educativo. Autônomo tem de ser o aluno, autônomo tem de ser o professor, autônoma tem de ser a própria instituição. Todos precisam sentir-se participantes e responsáveis, para que o processo educativo se faça autêntico e vital. A imposição em educação é uma antinomia. Daí a lei se fazer pregoeira de flexibilidade, liberdade, descentralização e autonomia, como algo se inerente ao próprio processo educativo... (Teixeira, 1952, n.p.).

Em última análise, Anísio vislumbrava uma educação inclusiva que não apenas atendesse aos direitos dos indivíduos, mas que também funcionasse como um alicerce para o desenvolvimento nacional, assegurando que todos os brasileiros, independentemente de sua origem ou condição, tivessem a oportunidade de construir e participar de uma sociedade mais democrática e inclusiva. Essa visão se reflete no PLP 235/2019 quando o texto, em seu artigo

2ª estabelece os princípios e diretrizes que norteiam o Sistema Nacional de Educação. Dentre outros, prevê que o SNE será organizado a partir da:

[...] educação como direito social; da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, inclusive para aqueles que não tiveram oportunidade na idade própria; [...] garantia de políticas educacionais inclusivas para os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, bem como para crianças e adolescentes cujos direitos tenham sido ameaçados ou violados; [do] atendimento às necessidades específicas das populações do campo e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, observando em quaisquer processos a consulta prévia e informada à respectiva comunidade [...] (Brasil, 2019, p. 2).

Ao procurar atender às necessidades educacionais mais amplas, o PLP 235/2019 se alinha ao entendimento de Anísio de que a educação democrática não deve impor uma visão uniforme, mas sim reconhecer e valorizar a pluralidade cultural como um pilar fundante de uma sociedade verdadeiramente desenvolvida. Além disso, o conceito de uma educação inclusiva e adaptada é complementado por diretrizes que exigem a adaptação curricular e a adequação de infraestrutura e materiais pedagógicos para atender às necessidades de todos os grupos, conforme enfatizado tanto por Anísio quanto no PLP 235/2019.

5.4.9 Avaliação e Monitoramento

Anísio Teixeira valorizava a avaliação educacional como um elemento essencial para medir e melhorar o rendimento escolar, mas com uma perspectiva crítica sobre a função social da escola. Para ele, a educação tinha o papel de preparar não apenas uma elite, mas de fornecer uma base sólida a todos os cidadãos, promovendo uma sociedade mais democrática. Em sua atuação como diretor da Instrução Pública no Distrito Federal em 1931, Anísio enfatizou a necessidade de tornar a educação acessível e eficiente para todos, implementando métodos de avaliação que verificassem a capacidade dos alunos em habilidades fundamentais, como leitura e matemática.

Seu trabalho incluiu a aplicação de testes de eficiência escolar em larga escala, com a intenção de identificar falhas no sistema educacional. Um exemplo claro foi o uso de testes de leitura e aritmética adaptados de modelos norte-americanos para o contexto carioca, em que os resultados mostraram uma grave defasagem nos níveis de aprendizado dos estudantes brasileiros em relação a outros países.

Esta fotografia do nosso sistema escolar era particularmente elucidativa. Vemos, de logo, que a maioria dos alunos não chegava a ter mais de dois anos de escola. Nos segundos e nos terceiros anos, debandavam da escola cerca de 27.000 crianças, que se atiravam, provavelmente, aos trabalhos prematuros. Que sabem elas? Apenas ler, escrever e contar, e assim mesmo muito mal. A maioria delas poderá até esquecer as habilidades escolares mal aprendidas. Logo após, a escola primaria começa a funcionar para o doutorado. Os seus últimos anos são preparatórios para a Universidade, do mesmo modo por que o são os do curso secundário (Teixeira, 1934, p. 36).

Esses resultados levaram Anísio a propor uma reforma na organização escolar, com a criação de sistemas de classificação que consideravam as habilidades e necessidades individuais dos alunos, oferecendo uma resposta à heterogeneidade do público escolar. Como ele também defendia que a educação fosse universal e não privilégio de uma minoria, este princípio o levou a adotar uma política de promoção flexível e individualizada, reorganizando o currículo e os métodos de ensino para maximizar o aproveitamento dos alunos. A centralização dos serviços educacionais e a criação de órgãos técnicos de apoio à educação foram parte de sua estratégia para melhorar a qualidade do ensino e garantir que ele servisse ao desenvolvimento integral do indivíduo, em vez de apenas selecionar uma elite.

Anísio Teixeira abordou a avaliação educacional em várias passagens de sua obra, particularmente no contexto de sua atuação como diretor da Instrução Pública do Rio de Janeiro. Ele enfatizava a necessidade de métodos objetivos para verificar a eficiência da educação básica, como exemplificado em seu relatório de 1934, em que discute a aplicação de testes de leitura e aritmética.

No Brasil, tais processos ainda se acham em fase de adaptação, sendo extraordinariamente difícil a sua aplicação à grandes massas de alunos. Urgia, porém, familiarizar o meio escolar do Rio de Janeiro com tais processos e, mais do que isto, aparelhar a administração com os fatos necessários para uma avaliação, em grosso, da uniformidade e rendimento das escolas públicas do sistema (Teixeira, 1934, p. 74).

Para Anísio, as avaliações deveriam ajudar a identificar falhas no sistema e propor melhorias. De outro lado, ele acreditava que o conceito de rendimento escolar deveria ser modificado. Anteriormente, o caráter seletivo da escola considerava a reprovação um indicador de qualidade, pois “depurava” a elite intelectual. No entanto, Anísio argumentava que o fracasso escolar representava um problema sistêmico e não mais uma depuração social. Assim, a escola deveria ser capaz de educar a todos, e o desempenho de alunos reprovados deveria ser visto como um fracasso da instituição. Ele ressaltava que a eficiência do ensino dependia de uma

reformulação dos métodos e processos educacionais, incluindo a centralização e a padronização das avaliações para permitir uma análise contínua e objetiva dos resultados.

O PLP 235/2019 incorpora esses princípios ao incluir diretrizes específicas para a avaliação e o monitoramento das políticas educacionais. Em seções específicas, o projeto prevê a sistematização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (Sinaept). Além disso, o PLP incorpora o conceito de “avaliação para a melhoria”, um processo que não visa somente a análise de resultados, mas também a criação de um ciclo de aprimoramento contínuo, no qual os dados são utilizados para identificar e corrigir falhas nas políticas públicas de ensino.

5.4.10 A Materialidade do Plano Trienal no PLP 235/2019

Como vimos anteriormente, no terceiro capítulo desta tese, o Plano Trienal de Educação (PTE), elaborado durante o governo de João Goulart e coordenado pelo economista Celso Furtado, representou um marco significativo na tentativa de reestruturar a economia e promover reformas sociais abrangentes no Brasil, com um foco especial na educação. Inspirado pelas ideias de Anísio Teixeira, o PTE visava a promoção de uma educação pública, gratuita e de qualidade como base para o desenvolvimento social e econômico do país.

Comparativamente, o Plano Trienal de Celso Furtado e o PLP 235/2019 em tramitação na Câmara dos deputados compartilham o ideal de estruturar a educação brasileira como um motor de inclusão social e desenvolvimento econômico, cada um ajustando-se aos contextos históricos específicos em que foram elaborados. O Plano Trienal, proposto entre 1963 e 1965, refletia uma necessidade urgente de enfrentar desigualdades estruturais e promover uma reforma econômica ampla no governo de João Goulart, buscando estabilizar a economia e reduzir a inflação sem sacrificar o desenvolvimento social. A inclusão do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado por Anísio Teixeira, no escopo do Plano Trienal revelou o entendimento de que a educação pública, acessível e de qualidade era crucial para o progresso econômico e para a redução das desigualdades sociais.

O PNE, embutido no Plano Trienal, defendia a criação de um sistema educacional que integrasse ensino básico e superior, além de destacar a importância do financiamento adequado para garantir equidade. Esse financiamento visava não apenas construir novas escolas, mas também valorizar a profissão docente e democratizar o acesso ao ensino de qualidade. Assim, o Plano Trienal e o PNE refletem um alinhamento entre desenvolvimento econômico e justiça

social, promovendo uma visão de educação que atende tanto às demandas da modernização econômica quanto aos direitos dos cidadãos, especialmente dos mais vulneráveis.

Por seu turno, o PLP 235/2019 busca formalizar o Sistema Nacional de Educação (SNE) em uma estrutura contemporânea, estabelecendo um conjunto de diretrizes nacionais para a educação básica. Semelhante ao Plano Trienal, o PLP 235/2019 reconhece a importância de padrões de qualidade e mecanismos de financiamento específicos, como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que estipula os recursos necessários para proporcionar uma educação mínima de qualidade. Essa medida visa corrigir as disparidades regionais e socioeconômicas, assegurando que todos os entes federativos tenham acesso a recursos que possibilitem um ensino equitativo.

Outro ponto de convergência é a atenção especial às populações indígenas e quilombolas no PLP 235/2019, no qual se preveem políticas de inclusão que respeitem as tradições culturais e promovam a educação bilíngue e intercultural. Essa abordagem reflete a visão do PNE e do Plano Trienal de inclusão social ampla e respeito à diversidade cultural, reconhecendo a educação como um direito universal, independentemente de raça, etnia ou classe social. No Plano Trienal, essa inclusão era tratada de maneira indireta, mas sua materialização no PLP 235/2019 se traduz em uma estrutura de educação que reconhece a diversidade cultural como componente essencial do desenvolvimento nacional.

Enquanto o Plano Trienal pretendia integrar a educação ao desenvolvimento econômico e à estabilidade social no curto prazo, o PLP 235/2019 consolida essa visão com uma proposta que articula os entes federados, cria mecanismos de financiamento específicos e promove a inclusão de populações marginalizadas. Ambos os documentos representam tentativas de materializar um sistema educacional brasileiro comprometido com a equidade, a qualidade e a acessibilidade, refletindo o entendimento de que a educação é uma ferramenta essencial para a transformação social e o desenvolvimento sustentável do país.

Destarte, torna-se claro que o PLP 235/2019 não apenas reflete, mas também atualiza elementos centrais do pensamento de Anísio Teixeira em um novo contexto legislativo. Em sua essência, o projeto visa concretizar uma governança educacional que privilegie a participação democrática e a cooperação federativa, propondo instâncias como a Comissão Intergestores Tripartite e as Comissões Intergestores Bipartites para assegurar a participação ativa de estados e municípios nas decisões educacionais.

Esse modelo busca consolidar uma gestão descentralizada e representativa, ecoando o ideal de Anísio Teixeira de uma educação que promova a igualdade de oportunidades e o respeito às diversidades regionais e culturais. Além disso, ao incluir políticas educacionais

inclusivas e a valorização dos profissionais da educação, o PLP 235/2019 reforça o compromisso com uma educação que, ao mesmo tempo, acolhe e responde às necessidades da sociedade contemporânea. Dessa forma, o capítulo conclui que a materialidade das ideias anisianas no PLP 235/2019 representa um avanço significativo na tentativa, não apenas de institucionalizar um Sistema Nacional de Educação, mas que também seja mais justo, acessível e de qualidade, conforme a visão de Anísio Teixeira para a construção de uma sociedade democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese explorou a complexidade do processo de formulação e tramitação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, com foco na institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE) e na influência das ideias de Anísio Teixeira. O estudo teve como objetivo compreender como o pensamento anisiano se materializa no projeto de lei e quais as implicações de sua implementação para o cenário educacional brasileiro. Essa análise foi sustentada por uma metodologia qualitativa, baseada na pesquisa documental e em entrevistas com atores políticos e educacionais relevantes. Essa abordagem se mostrou fundamental para captar as nuances dos discursos e das intenções políticas subjacentes ao PLP 235/2019, evidenciando as disputas ideológicas e os desafios enfrentados ao longo do processo.

A metodologia adotada nesta tese fundamentou-se em uma abordagem qualitativa, considerando a complexidade e a profundidade necessárias para investigar a repercussão do pensamento de Anísio Teixeira na estruturação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e as disputas que envolveram a formulação do PLP 235/2019. Essa abordagem permitiu uma análise detalhada e interpretativa dos dados, viabilizando a compreensão das intencionalidades e tensões presentes no desenvolvimento político e histórico do projeto.

O referencial de Ciclo de Políticas, conforme proposto por Stephen Ball e seus colaboradores (1992, 1994a, 1994b, 1997), foi um suporte teórico essencial para o estudo das políticas educacionais nesta pesquisa. Esse modelo analítico considera a formulação de políticas como um processo não linear, que envolve múltiplos contextos interligados: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto de prática. Essa perspectiva foi especialmente útil para desvendar as disputas em torno do Sistema Nacional de Educação e do processo de formulação do PLP 235/2019, uma vez que permitiu a análise dos diferentes atores envolvidos, desde políticos e educadores até representantes de entidades da sociedade civil ao longo do tempo.

A escolha desse referencial teórico justificou-se pela sua capacidade de capturar as dinâmicas de poder e as tensões existentes entre os diferentes contextos de formulação e implementação de políticas. Aplicar o Ciclo de Políticas possibilitou compreender como as ideias de Anísio Teixeira influenciaram o PLP 235/2019 e como os diversos interesses em disputa moldaram o texto final do projeto.

A pesquisa baseou-se em um levantamento documental detalhado, incluindo uma análise minuciosa de leis, projetos de lei, relatórios parlamentares, atas de reuniões legislativas, discursos e documentos de encontros educacionais, como a CONAE. Esses materiais

forneceram uma compreensão aprofundada das transformações e adaptações que o projeto sofreu ao longo de sua tramitação, bem como das articulações entre os atores envolvidos.

Além disso, entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com legisladores (incluindo o proponente do PLP 235/2019, o Senador Flávio Arns), especialistas em políticas educacionais e representantes de entidades que participaram ativamente dos debates sobre o SNE. Essas entrevistas foram essenciais para complementar a análise documental e trazer à tona uma série de novas evidências, intencionalidades e experiências pessoais dos envolvidos no processo. O uso dessa metodologia mista – que combina a revisão documental com entrevistas qualitativas – permitiu uma análise mais rica e integrada dos fatores que influenciaram a construção do PLP 235/2019.

A análise dos dados seguiu um procedimento interpretativo, que buscou relacionar os achados das entrevistas e dos documentos com o referencial de Ciclo de Políticas. Essa abordagem permitiu identificar como as ideias de Anísio Teixeira foram absorvidas e ressignificadas no processo de formulação do SNE e como as disputas políticas e ideológicas moldaram as intenções do projeto.

A metodologia adotada demonstrou ser eficaz para capturar a complexidade da formulação e das disputas em torno do PLP 235/2019. As limitações enfrentadas incluíram o acesso a algumas fontes documentais e a possibilidade de viés nas entrevistas, mas a triangulação de dados ajudou a mitigar esses desafios, conferindo robustez aos achados da pesquisa.

A tese desenvolveu uma análise abrangente sobre a formação e evolução do conceito de um Sistema Nacional de Educação (SNE), suas bases teóricas, implicações políticas e a influência de Anísio Teixeira na construção desse projeto. Inicialmente, foi abordada a origem e o desenvolvimento do conceito de “sistema nacional de educação”, destacando-se a interdependência de seus componentes e sua função social. As primeiras tentativas de implementação no Brasil enfrentaram desafios significativos, como o atraso na alfabetização e as desigualdades regionais. O Manifesto de 1932 marcou um ponto importante ao defender uma educação laica, gratuita e acessível, visão que foi reforçada pela política educacional de Getúlio Vargas, embora tivesse encontrado resistências de setores conservadores.

A discussão examinou a estrutura federativa da educação brasileira, destacando a relação entre União, estados e municípios. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um federalismo cooperativo, a falta de regulamentação do SNE perpetuou conflitos e a fragmentação na implementação das políticas educacionais. Foram discutidos instrumentos como os consórcios públicos, que promoveram a cooperação regional, e o papel do Fundeb na

redução das desigualdades, destacando que o federalismo brasileiro, oscilando entre centralização e descentralização, exigia um SNE formalizado para uma gestão mais eficaz.

O estudo revisitou os marcos legais que moldaram o SNE, desde a Constituição de 1934 até a de 1988. A Constituição de 1934 introduziu a ideia de um SNE, influenciada pelo Manifesto de 1932 e pela necessidade de uma educação acessível. Contudo, a centralização do Estado Novo limitou esses avanços. As Constituições de 1946 e a LDB de 1961 trouxeram tentativas de descentralização que culminaram com a Constituição de 1988, que reafirmou a educação como um direito fundamental e propôs um modelo mais participativo. Apesar disso, a regulamentação prática do SNE ainda enfrentava desafios.

A pesquisa abordou as dinâmicas políticas e ideológicas que influenciaram a tramitação do PLP 235/2019, ressaltando as articulações e disputas entre visões centralizadoras e descentralizadoras. O projeto foi resultado de um longo processo de debates e enfrentamentos, evidenciando a importância de mecanismos como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para assegurar o financiamento adequado e promover uma gestão educacional mais equitativa.

O estudo também destacou os embates e as resistências que o projeto enfrentou durante sua tramitação, refletindo a luta entre interesses públicos e privados, bem como entre visões de centralização e descentralização no contexto do federalismo brasileiro. Esses desafios ilustram as dificuldades de harmonização das políticas educacionais entre os diferentes níveis de governo, uma problemática que Anísio Teixeira já antevia em seus escritos sobre a necessidade de um sistema integrado e participativo.

A análise revelou que, especialmente em seu Capítulo II, a concepção do SNE proposta pelo PLP 235/2019 materializa uma série de ideias, que são fundamentais no pensamento de Anísio Teixeira. Um dos principais expoentes do movimento da Escola Nova no Brasil e defensor da educação como um direito social, Anísio deixou um legado que ecoa profundamente no Projeto de Lei Complementar 235/2019 (PLP 235/2019). Suas ideias centrais, fundamentadas na democratização do ensino e na participação coletiva na gestão educacional, encontram-se materializadas na concepção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que privilegia a governança interfederativa e colaborativa.

A influência do pensamento de Anísio Teixeira no PLP 235/2019 é visível na proposta de um modelo de gestão que assegura a participação de todos os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – na definição e implementação das políticas educacionais. Esse modelo de governança reflete a concepção de Anísio de que a educação deve ser um processo inclusivo, no qual as decisões são tomadas de forma coletiva e com a participação ativa da sociedade civil. A criação das comissões tripartite e bipartite para a

pactuação de diretrizes educacionais ilustra essa ideia, assegurando que as políticas não sejam centralizadas, mas sim debatidas e legitimadas por todos os envolvidos.

Outro ponto em que o PLP 235/2019 materializa as ideias de Anísio Teixeira é a defesa da educação pública como meio de promoção da equidade social. O projeto enfatiza a importância do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como parâmetro para garantir que todos os estudantes tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de sua região ou condições socioeconômicas. Essa diretriz alinha-se à visão de Anísio sobre a necessidade de superar as desigualdades regionais por meio de uma gestão redistributiva e supletiva, que ofereça condições equânimes de aprendizado para todos.

O PLP 235/2019 também reflete o pensamento de Anísio Teixeira ao propor uma integração coerente entre as diferentes esferas de governo e ao promover a descentralização como estratégia de gestão. Essa abordagem busca garantir que as especificidades locais sejam consideradas na formulação das políticas educacionais, respeitando as diversidades regionais e culturais, algo que Anísio defendia como essencial para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Por fim, a inclusão de mecanismos de participação social e transparência no PLP 235/2019 evoca a crença de Anísio Teixeira na gestão educacional participativa. A previsão de que comunidades educacionais, representadas por pais, estudantes e educadores, possam integrar os processos de deliberação e monitoramento de políticas reafirma o compromisso do projeto com a visão de uma educação que não apenas prepara para o trabalho, mas forma cidadãos conscientes e críticos, capazes de contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

Portanto, ao articular uma governança mais democrática e participativa, promover a equidade e respeitar as diversidades regionais, entendemos que o PLP 235/2019 não só homenageia, mas dá continuidade à obra e ao legado de Anísio Teixeira, reafirmando a educação como um pilar fundamental para a construção de um país mais justo e igualitário.

Ao cotejarmos nossos resultados com os objetivos propostos para a tese, a pesquisa desenvolvida alcançou importantes achados e conclusões, os quais respondem ao objetivo geral e aos objetivos específicos delineados. A seguir, apresentamos as principais descobertas em relação a cada objetivo:

Identificar e analisar as repercussões do pensamento de Anísio Teixeira na estruturação do SNE, explorando os diferentes projetos em disputa e as crises de intencionalidades ao longo do desenvolvimento histórico que conduziram ao PLP 235/2019.

A pesquisa revelou que o pensamento de Anísio Teixeira, com ênfase na educação como um direito social e mecanismo de democratização, influenciou profundamente as propostas de estruturação do SNE. Essa influência se materializa na busca por um sistema educacional que privilegia a colaboração entre os entes federativos e a inclusão social. As crises de intencionalidades emergiram como elementos marcantes nas diversas tentativas de regulamentação, refletindo o embate entre visões centralizadoras e descentralizadoras.

Objetivo Específico 1. Analisar criticamente a trajetória histórica e os desafios do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil.

A análise mostrou que a trajetória do SNE no Brasil é marcada por avanços e retrocessos, refletindo a complexidade do federalismo educacional brasileiro. Desde a promulgação da Constituição de 1934 até as tentativas contemporâneas de consolidação do SNE, o debate foi permeado por tensões políticas e disputas de poder que dificultaram uma implementação coesa e eficiente. A ausência de um sistema regulamentado contribuiu para a fragmentação das políticas educacionais e para as desigualdades regionais persistentes.

Objetivo Específico 2. Investigar a estrutura federativa da educação brasileira e suas implicações práticas nas políticas educacionais.

A pesquisa identificou que o federalismo brasileiro, apesar de garantir a autonomia dos estados e municípios, muitas vezes levou à falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo. Essa dinâmica compromete a eficiência das políticas públicas educacionais. O estudo mostrou que a tentativa de harmonizar a gestão educacional por meio do SNE enfrenta o desafio de equilibrar a centralização de diretrizes com a necessidade de atender às especificidades locais, um aspecto que Anísio Teixeira valorizava ao defender uma governança participativa e inclusiva.

Objetivo Específico 3. Compreender o contexto sócio-histórico e a trajetória política de Anísio Teixeira, enfatizando suas contribuições para a educação inclusiva.

A investigação confirmou que Anísio Teixeira foi um dos maiores defensores da educação como um direito inalienável e instrumento de justiça social. Sua trajetória, marcada pela participação no movimento da Escola Nova e por iniciativas como a criação de instituições pioneiras de ensino, demonstrou seu compromisso com a formação de um sistema educacional inclusivo e democrático. Essa perspectiva encontra eco na proposta do PLP 235/2019, que visa estruturar o SNE em um modelo que busca assegurar o acesso equitativo e a participação de todos os segmentos sociais.

Objetivo Específico 4. Analisar as disputas e intencionalidades na proposta de implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE) conforme delineado pelo PLP

235/2019, discutindo como as ideias de Anísio Teixeira foram absorvidas e refletidas no texto do Projeto de Lei Complementar 235/2019.

O estudo identificou que o PLP 235/2019 reflete um mosaico de influências ideológicas e pragmáticas, em que as ideias de Anísio Teixeira foram incorporadas, principalmente em aspectos relacionados à descentralização e à colaboração entre os entes federativos. A proposta contempla a criação de comissões bipartite e tripartite para garantir que as políticas educacionais sejam pactuadas de forma participativa, ecoando o modelo de gestão defendido por Teixeira. Contudo, as disputas entre visões centralizadoras e descentralizadoras evidenciaram as dificuldades em traduzir completamente o ideal anisiano em um contexto de pressões políticas diversas.

Objetivo Específico 5. Identificar como a manifestação da ideia de um Sistema Nacional de Educação aparece nos distintos momentos de retomada democrática, especificamente nas Constituições Federais de 1946 e 1988.

A pesquisa demonstrou que as Constituições de 1946 e 1988 foram marcos legais cruciais de avanço na tentativa de institucionalizar a ideia de um Sistema Nacional de Educação. A Carta de 1946 trouxe a educação como um direito e um dever do Estado, mas ainda de forma limitada. Já a Constituição de 1988 consolidou avanços mais significativos, como a previsão de um regime de colaboração entre os entes federativos, um conceito caro a Anísio Teixeira.

Diante dos objetivos definidos para a reflexão, concluímos que o pensamento de Anísio Teixeira, alicerçado na busca por uma educação inclusiva, pública e de qualidade, permeia o PLP 235/2019 e as tentativas de regulamentação de um Sistema Nacional de Educação. No entanto, a concretização desse ideal ainda enfrenta desafios significativos devido às crises de intencionalidades e às divergências políticas que marcam o campo educacional brasileiro.

Por certo, a pesquisa enfrentou limitações, principalmente no que tange à natureza qualitativa do estudo, visto que essa abordagem implica que as interpretações apresentadas estão naturalmente sujeitas à subjetividade inerente à análise documental e às percepções dos entrevistados. Para futuros estudos, seria relevante explorar a implementação do SNE após sua possível aprovação, investigando como as propostas se concretizam na prática e seus impactos em diferentes regiões do país. Pesquisas que avaliem a interação entre os entes federativos na prática e os desafios de financiamento e infraestrutura educacional também são recomendadas.

Com relação à literatura sobre o tema, entendemos que as descobertas desta pesquisa corroboram e expandem as discussões presentes na literatura educacional que se dedicou à questão do Sistema Nacional de Educação. Teoricamente, os resultados da tese reforçam a relevância do pensamento anisiano para o entendimento das propostas contemporâneas de

reorganização do sistema educacional brasileiro. A defesa de uma governança educacional participativa e a ênfase na educação como um direito social e inalienável continuam a ecoar nos debates atuais sobre o SNE.

Esta pesquisa revelou que, além de uma governança educacional participativa e de uma educação como direito social, outras ideais do pensamento anisiano ecoam nos artigos do PLP definidores das atribuições dos entes federados na estruturação do Sistema Nacional de Educação, como: a articulação federativa; a igualdade e equidade; a gestão democrática da educação; a valorização dos profissionais da educação; o planejamento e articulação de políticas educacionais, a articulação entre educação, trabalho e práticas sociais, os padrões nacionais de qualidade na educação, as políticas educacionais inclusivas, a avaliação e monitoramento; a ampliação espaços formais de diálogos e de participação efetiva nas decisões de entes ou associações privadas sem fins lucrativos (como CONSED, UNDIME, UNCME e FONCEDE) e movimentos sociais.

Destacamos o papel importantíssimo desses entes privados nas discussões sobre as políticas educacionais, no entanto essas associações não estão, formalmente, em parte alguma, ou seja, não compõem nenhuma instância de decisão. Com a aprovação do PLP 235/2019, espaços de diálogos formais serão instituídos, o que não significa a salvação para todos os problemas educacionais brasileiros, não obstante, será assegurada a participação efetiva e formal do CONSED, UNDIME, UNCME e FONCEDE nas proposições e tomadas de decisões.

O PLP, ao integrar essas ideias de Anísio Teixeira, contribui para a reflexão sobre as políticas de educação no Brasil e os desafios para implementar um sistema nacional que respeite a diversidade regional e promova a equidade.

Nesse sentido, esta tese destaca ainda um fato importante, o SNE não será único, resguardando o estabelecido na CF sobre a instituição e materialização dos sistemas de educação federal, estaduais e municipais. A defesa do PLP 235/2019, portanto, é a de que o SNE deva ser um ‘sistema de sistemas’, que respeite a autonomia desses sistemas, que garanta a articulação cooperativa entre eles. Nesses termos, o SNE não será um sistema único, como o SUS, embora compartilhe de alguns aspectos organizacionais desse sistema, como a previsão da publicação de Normas Operacionais Básicas (NOBs) e a instituição de instâncias de pactuação federativa. Segundo Licio e Pontes (2020, p. 324, grifos dos autores),

O SNE é definido, em todas as propostas analisadas, como um ‘sistema de sistemas’ – de forma a articular sistemas estaduais, municipais e federal – ou seja, sua construção não prevê a formação de um ‘sistema único’. Não obstante, [...] algumas das provisões quanto à organização do SNE se assemelham à organização do SUS e

do SUAS, como a previsão da publicação de normas operacionais básicas (NOBs) e a instituição de instâncias de pactuação federativa.

A proposta do PLP é relevante, sobretudo por favorecer uma coordenação maior das políticas educacionais, que deve funcionar acima das atribuições legais dos entes federados, mas a agenda instituinte do SNE como um ‘sistema de sistemas’ permanece incerta. Não se pode afirmar que sua implementação servirá efetivamente para reduzir as desigualdades regionais; para ampliar a cooperação, prevista no art. 23, parágrafo único da CF, entre os entes federados e o exercício das funções redistributiva e supletiva por parte da União e dos estados, levando em conta a participação de setores privados, conselhos, associações sem fins lucrativos; para valorizar os profissionais da educação de forma equitativa e igualitária, entre outros objetivos da proposta. Nesse sentido, afirmam Licio e Pontes (2020, p. 340):

Embora haja consenso em relação à ampliação dos espaços para negociação e vinculação da atuação dos entes quanto a estas pactuações, não está tão claro que elas devam se restringir aos atores federativos, tendo em vista o peso da atuação do setor privado, dos conselhos e de outras organizações não governamentais na oferta da política.

Na prática, a institucionalização do SNE ‘pode’ representar um avanço significativo na resolução das disparidades regionais e na melhoria da gestão educacional. No entanto, é crucial que os processos de pactuação e as instâncias interfederativas sejam bem estruturados para evitar entraves burocráticos e garantir que as vozes dos entes federados sejam devidamente consideradas.

Por fim, acreditamos firmemente que a presente tese pode oferecer uma contribuição significativa para o campo educacional ao iluminar a influência de Anísio Teixeira na formulação de uma política pública contemporânea tão relevante quanto o Sistema Nacional de Educação (SNE).

Em 2024, o reconhecimento de Anísio Teixeira, como patrono da Escola Pública Brasileira⁴⁶, simboliza o ideal de uma educação universal, gratuita e de qualidade como fundamento para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Anísio consolidou um legado que transcende sua época, reafirmando a educação como um direito humano essencial e um pilar para o progresso social.

O legado anisiano, ao defender a escola pública como espaço de igualdade e promoção do pensamento crítico, continuam a inspirar ações que buscam superar desafios históricos,

⁴⁶ Lei Federal nº 15.000, de 15 de outubro de 2024, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

reafirmando o compromisso com uma educação que não apenas instrua, mas que também emancipe. Como Anísio destacou, “*A sabedoria é a subordinação do saber ao interesse humano e não ao próprio interesse do saber pelo saber e muito menos a interesses parciais ou de certos grupos humanos*”. Que esta reflexão inspire futuras gerações a continuar defendendo o direito à educação de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.; CARDOSO NETO, O. F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. *In:* OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 215-242.

ABICALIL, C. A. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 249-263, 2014.

ABICALIL, C. A. **Entrevista concedida a Robson Vila Nova Lopes e Remi Castioni**. Google Meet, 25 set. 2024.

ABREU, M.. Financiamento da educação básica: o novo Fundeb. *In:* CASTRO, M. H. G. de; CALLOU, R. (coord.). **Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura Educação em Pauta**. Brasília: Organização dos Estados Íbero – Americanos, 2022, p. 29-43.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In:* HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013, p. 361-386.

ABRUCIO, F. L. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. *In:* CRUZ, P.; BARBOSA, H. (org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. v. 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 205-220.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 01-29.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. v. 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, F. L. SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. **O sistema nacional de educação**, p. 44, 2014.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. **Políticas de responsabilização e avaliação da educação: controle de qualidade e metas estabelecidas**. São Paulo: Cortez, 2008.

AGUIAR, M.; TUTTMAN, M. T. Políticas educacionais no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular: disputas de projetos. **Em Aberto**, v. 33, n. 107, 2020.

ALVES-MAZZOTTI, Alda J. **A Pesquisa em Educação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

AMÂNCIO, M. H. **As batalhas de Anísio Teixeira**: análise do contexto de influência do I Plano Nacional de Educação. 203 p. Tese (Doutorado - Doutorado em Educação) -- Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

AMÂNCIO, M. H.; CASTIONI, R. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962 - qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, n.262, p. 723-741, set./dez. 2021.

AMÂNCIO, S. **Educação e Mobilização Social no Brasil**. São Paulo: Editora ABC, 2023.

AMÂNCIO, S.; CASTIONI, R. **A Concepção Educacional de Anísio Teixeira**. Rio de Janeiro: Editora DEF, 2021.

AMÂNCIO, L.; CASTIONI, R. **A educação e o desenvolvimento nacional**: o legado de Anísio Teixeira e o Plano Trienal. Brasília: UNB, 2021.

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Cia da Letras, 2008.

ARAÚJO, A. S. de. Um plano educacional para um novo tempo: Anísio Teixeira e as escolas classe/escola parque de Brasília. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 3, n. 2, p. 39-52, 2015.

ARAÚJO, J. **Federalismo e educação no Brasil**: história, desafios e perspectivas. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ARAÚJO, M. M. de; MOTA, C. G.; BRITTO, J. de M. Anísio Teixeira, pensador radical. *In*: Monarcha, Carlos. (org.). **Anísio Teixeira: a obra de uma vida**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

ARRETCHE, M.. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norteamericana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

ARNS, F. J. **Roça velha**: realidade circunstancial e sua resposta metodológico-linguística. Curitiba: UFPR, 1977.

ARNS, F. J. **Entrevista por escrito, concedida a Robson Vila Nova Lopes**. [Enviada via anexo de e-mail] em: 16 out. 2024.

AZEVEDO, F. et al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife; Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

AZEVEDO, F. **A cultura brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 1943.

AZEVEDO, F de et al. **Anísio Teixeira**: pensamento e ação. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1960. 326p.

- AZEVEDO, N. P. de. A Undime e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, v. 15, p. 141-152, 2001.
- BALL, S. J. Educational reform: a critica! and post structural approach. Buckingham: **Open University Press**, 1994a.
- BALL, S. J. Policy sociology and critica! social research: a personal review of recent education policy and policy research. **British Educational Research Journal**, v. 23, .n 3, p. 257-274, 1997.
- BALL, S. J. Some reflections on policy theory: a brief response to Hatcher and Troyna. **Journal of Education Policy**, v. 9, n. 2, p. 171-182. 1994b.
- BALL, S. J. **What is criticism?** A continuing conversation? A Rejoinder to Miriam Henry. BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARREIRA, L. C. Anísio Teixeira e a doutrina do nacional-desenvolvimentismo. In: MONARCHA, C. (org.). **Anísio Teixeira: a obra de uma vida**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.
- BARROS, L. **Políticas de alfabetização no Ceará: o regime de colaboração e seus impactos**. São Paulo: Editora Educacional, 2019.
- BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Saraiva Educação SA, 2017.
- BEER, S. Federalism, Nationalism, and Democracy in America. *In*: ELZINGA, A. R. G.; DE REUCK, A. (Eds.). **Federalism and the Future of Democracy**. Springer, 1991.
- BERGER, D. **Parecer (SF) nº 48, de 2021**. Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019, do Senador Flávio Arns, que Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Acesso em 22 set. 2024.
- BERTALANFFY, L. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1975.
- BOAVENTURA, E. M. Anísio Teixeira e a autonomia da educação baiana. **Revista da Bahia**. Salvador, v.32, n.31, jul. 2000. p.70-83.
- BOAVENTURA, E. M. Educação planetária em face da globalização. **Revista da FAEBA, Salvador**, n. 16, p. 27-35, 2001.

BODGAN, R.C.; BIKLEN, S.K. **Investigação qualitativa em educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. 2 ed. Cidade do Porto, Portugal: Porto Editora, 1994.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRANDÃO, H. N. **Análise de Discurso**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2009.

BRANDÃO, H. N. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2009, p. 117-117.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 28 mai. 2024.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Diário Oficial da União**, 27 de dezembro de 1961.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. **Plano Nacional de Educação 1963-1970**. Brasília: MEC, 1962.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**. Brasília: MEC, 1963.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus e dá outras Providências. Publicado no Diário Oficial da União em 12 de agosto de 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 20 ago. 2024

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Saúde**. Lei nº 8.080/1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 8.742/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **LDB – Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes curriculares e bases da Educação Nacional. 1996.

BRASIL. Presidência Da República. **Lei 11.107 de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010**. Documento final. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Dilma sanciona Sistema Único de Assistência Social. **Agência Senado**. Postado em 06 jul. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/07/06/dilma-sanciona-sistema-unico-de-assistencia-social> Acesso em: 03 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: MEC/ CNE, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011**. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Apresentado pelo Deputado Felipe Bornier. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=492957&ord=1&tp=completa. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. **Tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011**. Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=492957&ord=1&tp=completa. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de desenvolvimento da educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 5519, de 2013**. Institui o Sistema Nacional de Educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=575890> Acesso em: 03 out. 2024

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Seção 1, Edição Extra, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 03 out. 2024.

BRASIL. Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2014) - Brasília/DF. **Portal Planalto**, 20 nov. 2014b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Discurso/Dilma/CONAE.htm. Acesso em: 03. out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **59ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação** – Financiamento da Educação Básica no Brasil. Veiculado pela TV Senado em 22 out. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JlXoZ-Soco4>. Acesso em: 03 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década. Conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação-2014**. Alinhando os planos de educação-2014. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **CONAE 2018: Conferência Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Documento final. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2018>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n.º 25, de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1711338. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n.º 47, de 2019**. Dispõe sobre instrumento de cooperação federativa para transferência à União de competências educacionais de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207472>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n.º 216, de 2019**. Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207475>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n.º 235, de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme o disposto no artigo 23, parágrafo único, no artigo 211, e no artigo 214 da Constituição Federal. Apresentado pelo Senador Flávio Arns. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139598>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n.º 267, de 2020**. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas educacionais, em regime de colaboração, e institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2257092>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. **Agência Câmara de Notícias**. Postado em: 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-CONHECA-O-NOVO-FUNDEB,-QUE-AMPLIA-GRADUALMENTE-OS-RECURSOS-DA-EDUCACAO> Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 235/2019 e seus apensados**. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318217> Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Flávio Arns**: Senador. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/345>. Acesso em: 22 out. 2024.
BROOKE, Nigel. **Fundeb**: impactos e desafios para a educação brasileira. São Paulo: Cortez, 2008.

BULHÕES, R. R. R. A educação nas constituições brasileiras. **Lex Humana**, v. 1, n. 1, p. 179-188, 2009.

BURGESS, M. **Comparative Federalism: Theory and Practice**. Londres: Routledge, 2006.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, S.; BARBALHO, A. Políticas educacionais e centralização no Brasil: uma análise do federalismo centrípeto. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v. 30, n. 1, p. 62-71, 2014.

CANELA, Guilherme. Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos. *In*: SARA VIA, Enrique, MARTINS, Paulo Emílio Mattos, PIERANTI, Octavio Penna (org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. São Paulo, FGV, 2008, p. 143-161.

CAPES. Lei consagra Anísio Teixeira como patrono da escola pública. **Portal da CAPES**. Publicado em 23 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/lei-consagra-anisio-teixeira-como-patrono-da-escola-publica>. Acesso em: 24 out. 2024.

CARDOSO, M. A. S. **Gestão compartilhada da oferta pública de educação baseada na lei de consórcios públicos**: o caso do Ciedepar. 2022. 135 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CARVALHO, D. P. de. A Nova Lei de Diretrizes e Bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 5, p. 81-90, 1998.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, M. M. C. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e a IV Conferência Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, n. 96, número especial, p. 89 -111, 2015.

CARVALHO, V. A. de; SILVA, M. do R. de F.. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, p. 59-67, 2011.

CASSINI, E. **Federalismo cooperativo no Brasil: desafios e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2011.

CASTIONI, R.; ROCHA, S. **Educação e Democracia: A Trajetória de Anísio Teixeira**. São Paulo: Editora OPQ, 2014.

CASTIONI, R.; ROCHA, L. **O Primeiro Plano Nacional de Educação e a política educacional dos anos 60**. Brasília: UNB, 2014.

CASTIONI, R.; CARDOSO, M. S.; CAPUZZO, A. FUNDEF, FUNDEB e Novo FUNDEB: perspectivas para o financiamento da educação de Estados e Municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, v. 10, n. 1, 2020.

CASTIONI, R. **Políticas Educacionais no Brasil: Uma Análise Histórica**. Brasília: Editora UnB, 2021.

CHALHOUB, S. População e sociedade. In: Schwarcz, L. M. (Ed.). **A construção nacional: 1830-1889**. São Paulo: Fundação Mapfre; Objetiva, p. 37-79, 2012. (História do Brasil Nação: 1808-2010, v. 2).

CHARTIER, R. **A Ordem dos Livros: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XIV E XVIII**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: o deputado, o candidato e o presidente. **Lumina**, Juiz de Fora (PPGCOM – UFJF), v. 13, n. 3, p. 135-151, set./dez. 2019.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Comissão do Senado aprova instituição do Sistema Nacional de Educação**. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/comissao-do-senado-aprova-instituicao-do-sistema-nacional-de-educacao>. Acesso em: 30 out. 2023.

COELHO, S. P. et al. Estudo de caso sobre o GAEPE-BRASIL no enfrentamento dos desafios da política nacional de educação: percepções institucionais acerca de uma prática inovadora de articulação multi-nível. **Rei-Revista Estudos Institucionais**, v. 9, n. 3, p. 1002-1029, 2023.

COSTA, H. C. Anísio Teixeira e a educação pública no Brasil: um legado em disputa. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 42, p. 67-82, 2009.

COSTA, M. A. **Contribuição de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora DEF, 2009.

COSTA, M. **A Educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COSTA, V. M. F. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

COSTA, V. M. F. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. *In*: MEEKISON JP, (org.). **Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal**. Ottawa: Fórum de Federações, 2003, p. 77-89.

COSTA, V. M. F. Federalismo. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 211-223, 2004.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 729-748, 2010.

COSTA, V. M. F. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias**, v. 6, n. 2, p. 135-166, 2015.

CRUZ, D. B. dos S.; MARCASSA, L. P. O papel da UNDIME no processo de afirmação da lógica da governança em redes no campo educacional brasileiro. **Práxis Educacional**, v. 16, n. 43, p. 596-617, 2020.

CUNHA, L. A. **Educação e Sociedade**. São Paulo: Editora ABC, 2001.

CUNHA, M. V. da. John Dewey e o pensamento educacional brasileiro: a centralidade da noção de Movimento. **Rev. Bras. Educ.** [online]. n. 17, p. 86-99, 2001.

CURY, C. R. J. **Ensino religioso e escola pública: o curso histórico de uma polêmica entre Igreja e Estado no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 1993.

CURY, C. R. J. **A Lei de Diretrizes e Bases e a Organização do Sistema Educacional**. Rio de Janeiro: Editora, 1997.

CURY, C. R. J. Reforma universitária na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional? **Cadernos de pesquisa**, n. 101, p. 03-19, 1997.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de pesquisa**, n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 831-855, 2007.

CURY, C. R. J. Parecer nº 30/2000. Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). *Apud.* LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas.** 2008. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, p. 1187-1209, 2008.

CURY, C. R. J. **Política educacional no Brasil: Constituição de 1934 e 1937.** Campinas: Autores Associados, 2008.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In:* SANTA, Wagner; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, v. 35, p. 1053-1066, 2014.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação e Realidade**, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, 2018.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: um desafio para o federalismo cooperativo. **Aula Inaugural.** Cátedra Alfredo Bosi de Educação Básica – IEA/USP em 14 de março de 2024.

CURY, C. R. J.; CARVALHO, M. M. C. de; NUNES, C. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): o compromisso com uma sociedade educada. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos RBEP-INEP**, v. 96, p. 51-88, 2015.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista cej**, v. 1, p. 32-45, 2009.

DANTAS, S. **Discurso na Câmara dos Deputados**, 4 de junho de 1959, p. 2664.

D'ARAÚJO, M. C. **A transição democrática no Brasil: uma análise histórica.** São Paulo: Editora Unesp, 2012.

DÁVILA, J. **Diploma de Brancura: política social e racial no Brasil 1917-1945.** São Paulo, Editora da Unesp, 2006.

DE PÁDUA SABIA, C. P.; ALANIZ, É. P. Plano Nacional de Educação-PNE (2014-2014): Limites, avanços e perspectivas. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, v. 1, n. 1, p. 35-63, 2015.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). **Coleção: Assembleias Nacionais Constituintes, 1987 -1988.** Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em: 12 set. 2024.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). **Suplementos**. 16 jul. 1987a. Deputados. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em: 12 set. 2024.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). **Suplementos**. 17 jul. 1987b. Deputados. Disponível

em:<https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em: 12 set. 2024.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). **Suplementos**. 18 jul. 1987c. Deputados. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em: 12 set. 2024.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). **Suplementos**. 20 jul. 1987d. Deputados. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em: 12 set. 2024.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). **Suplementos**. 10 set. 1987e. Deputados. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>. Acesso em: 12 set. 2024.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. Globo Livros, 2005.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 234-252, 2002.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, v. 29, p. 891-917, 2008.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 677-705, 2010.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, 2011.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, jul.-set. 2013, p. 761-785.

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e Disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr.-jun., 2018.

DOURADO, L. F. **PNE, Políticas e Gestão da Educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília, DF: Anpae, 2020.

DOURADO, L. F.; ARAÚJO, H.; ARAÚJO, W. M. de P. Fórum Nacional Popular de Educação e Conape como espaços de luta e resistência propositiva no Brasil. **Revista Interação**, Goiânia, v. 47, n. 3, 2022, p. 887- 910. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/74890>. Acesso em: 09 jul. 2024.

DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22 n. 71, 2017. p.1-23.

DUTRA, N. L. L. **A terceira derrota de Anísio Teixeira: o REUNI na UnB**. 354p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília. Brasília-DF. 2019.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. V. 2. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

FAZENDA, I. **O contexto educacional no Brasil no governo Goulart**. São Paulo: Cortez, 1989.

FARIAS, L. de M.; SOUSA, L. M. C. Federalismo: conceitos, definições e implicações na política educacional brasileira. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 9, n. 8, p. 1-15, 2022.

FÁVERO, M. de L. de A. Anísio Teixeira: construtor da educação pública. In: Monarcha, Carlos (org.). **Anísio Teixeira: a obra de uma vida**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

FÁVERO, O. (Coord.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823- 1988**. Campinas: Autores Associados, 2001.

FERES JUNIOR, J.; SASSARA, L. de O. O terceiro turno de Dilma Rousseff. **Saúde em Debate**, v. 40, Dec. 2016, pp. 176-185.

FERRÃO, C. **Educação e equidade no Brasil: o papel do Fundeb**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2012.

FERRARI, L.; OLIVEIRA, T. C. de. Instituição do SNE em discussão: os PLP 25/2019 e 235/2019. In: SEMINÁRIO REGIONAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA – CENTRO-OESTE, 1, 2022, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: CEDES, 2022. p. 144-154.

FERRAZ, E. F. **Conceituação de Sistema de Ensino**. Conferência pronunciada na IX Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação, São Paulo, 1972.

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, p. 333-355, 2008.

FERREIRA, M. dos S. **Centros de pesquisa do INEP: pesquisa e política educacional entre as décadas de 1950 e 1970**. 256 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2006.

FIALHO, N. H.; OLIVEIRA, J. D. B. de. Anísio Teixeira, sistema de educação e democracia. **Educação & Sociedade**, v. 43, e257567, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/i/2022.v43/>. Acesso em: 14 out.2024.

FIALHO, N. Anísio Teixeira palavra e luz. **Revista da Bahia**. Salvador, v. 32, n. 31, jul. 2000. p. 38-53.

FIORIN, J. L. **Elementos de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2001.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **CONAPE 2018: Conferência Nacional Popular de Educação**. Disponível em: <https://fnpe.com.br/conape2018/>. Acesso em: 18 out. 2024.

FREITAS, E. C. de; PRODANOV, C. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

FREITAS, L. C. de. Pátria Educadora nasceu errado, diz Freitas, da Unicamp. **Andifes**, 03 jan. 2016. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/2016/01/03/patria-educadora-nasceu-errado-diz-freitas-da-unicamp/>. Acesso em: 09 out. 2024.

FREITAS, M. C. de. **Movimento Escola Nova no Brasil**. São Paulo: Editora ABC, 2000.

FREITAS, M. C. de. As metáforas de Anísio Teixeira. **Veredas**. Rio de Janeiro, v.5, n.56, ago. 2000. p.26-28.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

FRUTUOSO, J. A gestão do Sistema Único de Saúde. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 89-105.

GADOTTI, M. Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. *In*: **Anais da Conferência Nacional de Educação**, Brasília, DF. 2014.

GADOTTI, M. **História das ideias pedagógicas**. São Paulo: Ática, 2000.

GADOTTI, M. **Pátria educadora: marca política do segundo mandato do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.

GALVÃO, L. M. **Constituição, educação e democracia: a Universidade do Distrito Federal (1935-1939) e as transformações da Era Vargas**. 2017. 238 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

GATTI, B. A. Políticas Educacionais e o Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, 14(40), 83-104, 2009.

GATTI, B. A.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 2010.

GATTI, B.; BARRETTO, E. **Educação e Colaboração Federativa**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. de Sá; ANDRÉ, M. E. D. de A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: Unesco, 2011. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/329.pdf>. Acesso em 16 jul. 2023.

GERIBELLO, W. P. **Anísio Teixeira: análise e sistematização de sua obra**. Editora Atlas, 1977.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GINZBURG, C. **O Queijo e os Vermes: o cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela inquisição**. São Paulo: Companhia das Letras, 1980;

GHIRALDELLI, P. **A História da Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora. 1991.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research**. Venice: Aldine Press, 1967.

GOLDSTEIN, A. A. The contribution of the liberal-conservative press to the crisis of Dilma Rousseff's second term. **Cogent Social Sciences**, n. 2, 2016.

GOMES, A. M. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, p. 129-149, 2003.

GOMES, C. A. **História da Educação Brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

GOMES, C. **A gestão da educação municipal no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 2003.

GOUVEIA, A. **Políticas Públicas e Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

HORTA, J. S. B. **O planejamento educacional e o desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Ática, 1982.

HYPOLITO, Á. M. **Políticas educacionais estaduais no Brasil**. Brasília: Plano Editora, 2010.

HYPOLITO, Á. M. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 1337-1354, 2010.

IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalisões. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v.11, n. 33, p. 131-201, jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/09/IANONI-Marcus.-Por-uma-abordagem-ampliada-das-coaliz%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024.

LACERDA, A. C.; BOCCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; e MARQUES, R. M. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

- LAGARES, R. **Organização da educação municipal no Tocantins**: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.
- LEMOS, D. de S. Um olhar sobre o impeachment de Dilma Rousseff. **História: Questões & Debates**, Curitiba, v. 66, n. 2, jul./dez. 2018, p. 251-259.
- LIBÂNIO, J. C. **Democracia, Estado e Educação**: Reflexões sobre a teoria e a prática da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2001.
- LICIO, E. C.; PONTES, P. A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020, p. 309-343. Disponível em (DOI): <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>. Acesso em 15 jul. 2024.
- LIMA, A. P. G. de. Os consórcios intermunicipais de saúde e o sistema único de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 986-996, out. /dez. 2000.
- LIRA NETO. **Getúlio (1882-1930)**: dos anos de formação à conquista do poder. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2019, p. 33-57.
- LOVE, J. L. **A Revolução de 1932**: interesses classistas e conflitos políticos em São Paulo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- LUHMANN, N. **Sistemas Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- MAGALHÃES, G. L. de. **Relações entre Estado e empresariado no sistema de formação profissional**: uma visão comparada entre Brasil e Alemanha. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Brasília, 2020.
- MAI, L. D.; BOARINI, M. L. Estudo sobre forças educativas eugênicas no Brasil, nas primeiras décadas do século XX. **Ciência, Cuidado e Saúde**, v. 1, n. 1, 2002.
- MAIA FILHO, M. S. Era Vargas: Estado de direito e direito administrativo no governo provisório. **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 3, n. 5, p. 100-125, jul.-dez. de 2022.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 47-69, 2006.

- MARINHO, A. Rui Barbosa: **O Construtor do Regime Federativo**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- MARINHO, J. **Rui Barbosa e a federação**. Revista de Informação Legislativa, n. 130, 1996.
- MARTINS, G. de A. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MARTINS, P. de S. Constituinte, Financiamento e Direito à Educação: A Voz dos Protagonistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 823-845, out.-dez. 2018.
- MARTINS, P. de S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Autores Associados: Campinas, 2011.
- MEC EXTINGUE SASE, secretaria responsável por articular o PNE. **De Olho nos Planos**. Disponível em: <https://deolhonosplanos.org.br/mec-extingue-sase/>. Acesso em: 18 out. 2024.
- MENDES, D. T. **Planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2000.
- MENDES, G. **A evolução do federalismo brasileiro**. Brasília: LGE Editora, 2013.
- MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Educação SA, 2013.
- MENDONÇA, A. W., BRANDÃO, Z. (orgs.). **Por que não lemos Anísio Teixeira?** Uma tradição esquecida. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.
- MIGUEL, L. F. Caminhos e descaminhos da experiência democrática no Brasil. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v.11 n. 33, jan.-abr. 2017, pp. 99- 129.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília: MEC, 2015.
- MIRANDA, M. da S. **Consórcio público em territórios de identidade da Bahia**: incidência de atores privados na gestão da educação local. 2021. 240 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador, 2021.
- MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- MUNDIM, P. S. Imprensa e voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 e 2006. **Revista de Sociologia & Política**, 20(41), 2012, pp. 123-147.
- MUSSALIM, F. **Introdução à Linguística**: domínios e fronteiras. São Paulo: Cortez, 2001.
- NAGLE, J. **Educação e Sociedade na Primeira República**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1974.
- NASCIMENTO, G. da C.; GROSSI JUNIOR, G.; PEREIRA, J. M. Planos municipais de educação-perfil dos municípios que não possuíam plano municipal de educação no segundo ano de vigência da lei n. 13.005/14. **Revista Exitus**, v. 7, n. 1, p. 108-130, 2017.

NASCIMENTO, R. P. do. **Anísio Teixeira e o sistema nacional de educação: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil**. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Vitória, 2012.

NOGUEIRA, F. PNE em movimento. A história da SASE. **Portal da CONTEE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. Publicado em 17 maio 2016. Disponível em: <https://contee.org.br/pne-em-movimento-a-historia-da-sase>. Acesso em: 20 jul. 2024.

NOGUEIRA, F.; MARQUES, B. **O Sistema Nacional de Educação**. Audiência pública promovida pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Brasília, 24 de maio de 2021.

NUNES, C. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): O Compromisso com uma Sociedade Educada. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 96, número especial, p. 51-88, 2015.

NUNES, C. **Anísio Teixeira: Educador e Pensador**. São Paulo: Cortez, 2000a.

NUNES, C. **Anísio Teixeira (1900-1970): a poesia da ação**. Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco, 2000b.

NUNES, C. Trajetória intelectual e identidade do educador: Anísio Teixeira (1900– 1971). **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 81, n. 197, p. 154–166, jan./abr. 2000c.

NUNES, C. Anísio Teixeira: a poesia da ação. [Conferência de Abertura na 23ª Reunião Anual da ANPED]. **Revista Brasileira de Educação**, n.16, p. 5-18, jan.-abr., 2001.

OLIVEIRA, H. P. de. Anísio Teixeira cem anos e o direito à educação. **Revista da Bahia. Salvador**, v.32, n.31, jul. 2000. p.92-104.

OLIVEIRA, K. de; SEGATTO, C. I. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil: um longo debate. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 18, e21495, p. 1-14, 2023. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 04 out. 2024.

PAGNI, P. A. **Do Manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico: ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira**. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

PAIM, A. **A UDF e a ideia de universidade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981.

PASSOS, J. Manifesto dos Pioneiros, marco da defesa da escola pública, universal e laica, faz 90 anos. **Portal da EPSJV- Fiocruz**. Publicado em: 07 dez. 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/manifesto-dos-pioneiros-marco-da-defesa-da-escola-publica-universal-e-laica-faz>. Acesso em: 07 ago. 2024.

PATTO, M. H. S. "Escolas cheias, cadeias vazias" nota sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro. **Estudos avançados**, v. 21, p. 243-266, 2007.

PEREIRA, D. S. de C. O ato de aprender e o sujeito que aprende. **Construção Psicopedagógica**, São Paulo, SP, v. 18, n.16, p. 112-128, 2010.

PEREZ, C. A.; VIEIRA, P. A. S. As políticas educacionais do Brasil entre 1917-1945 sob a Influência do Movimento eugênico. **IV Colóquio Internacional de Educação, Cidadania e Exclusão: Didática e Avaliação**, V. I, p. 1, 2015.

PETITAT, A. **Produção da escola, produção da sociedade**: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PIOLLI, E. A valorização docente na perspectiva do plano nacional de educação (PNE) 2014-2024. **Cadernos CEDES**, v. 35, p. 483-491, 2015.

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – 1963-1965 (SÍNTESE). Presidência da República, Brasília, dezembro de 1962.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUTNAM, L. L.; FAIRHURST, G. T. Discourse analysis in organizations: Issues and concerns. **The new handbook of organizational communication: Advances in theory, research, and methods**, p. 78-136, 2001.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da Pesquisa Aplicada: Administração, Contabilidade e Turismo**. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **Alea: estudos neolatinos**, v. 7, p. 305-322, 2005.

ROCHA, E. do S.; DEUSDARÁ, B. **Análise do Discurso: princípios e procedimentos**. São Paulo: Loyola, 2005.

ROCHA, S. A educação como ideal eugênico: o movimento eugenista e o discurso educacional no boletim de eugenia 1929-1933. **Cadernos de pesquisa**, v. 6, n. 13, 2011.

RODRIGUES, T. M. O papel da mídia nos processos de impeachment de Dilma Rousseff (2016) e Michel Temer (2017). **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 02, pp. 37-58, ago. 2018/nov. 2018. Disponível em: (DOI): <http://dx.doi.org/10.22409/contracampo.v37i2.1108>. Acesso em: 23 set. 2024.

SANDER, B. **Educação e Sociedade: Reflexões sobre o Sistema Educacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2009.

SANT'ANA, R. N. **Entrevista concedida a Robson Vila Nova Lopes e Remi Castioni**. Google Meet, 27 set. 2024.

SANTOS, A. M. S. P. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros.** SciELO-EDUERJ, 2017.

SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 114-121, dez. 2016. Número especial

SANTOS FILHO, J. R. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais.** 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas Educacionais) - Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SANTOS, M. **Federalismo e Mudanças Sociais no Brasil.** São Paulo: Editora, 2017.

SANTOS, W. G. **As razões da desordem.** 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SARMENTO, C. E. **O Plano Trienal e a política econômica no presidencialismo.** FGV-CPDOC. Postado em 21 jan. 2022. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_plano_trienal_e_a_politica_economica. Acesso em 23 jul. 2024.

SARMENTO, F. **Inflação e políticas econômicas no Brasil: uma análise do Plano Trienal.** São Paulo: FGV, 2022.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira: estrutura e sistema.** Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas.** São Paulo: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, D. **A LDB e o PNE na História da Educação Brasileira.** Campinas: Autores Associados, 2010a.

SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica.** Campinas: Editora JKL, 2010b.

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

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15 n. 44 maio/ago. 2010d, p. 380-393.

SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, D. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. *In*: CUNHA, et al. (org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto.** Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 19-33.

SCHNEIDER, E. M.; MEGLHIORATTI, F. A. Influência do movimento Eugênico na constituição do sistema organizado de educação pública do Brasil na década de 1930. **IX ANPED SUL**. Seminário de pesquisa em Educação da Região Sul, 2012.

SCHRAMM, W. **Notes on Case Studies of Instructional Media Projects**. 1971.

SCHRAMM, W. **The Process and Effects of Mass Communication**. Urbana: University of Illinois Press, 1971.

SCHWARTZMAN, S. **Um espaço para a Ciência: A Formação da Comunidade Científica no Brasil**. Brasília: Editora da UNB, 2001.

SCHWARTZMAN, S. Os desafios da educação no Brasil. *In*: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S (Ed.). **Os Desafios da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 9-50.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, A. M. G. da; AMARAL, M. V. B. O Discurso da/sobre a Educação Para Todos no Brasil. **Revista Letra Magna**, v. 18, n. 31, p. 146-171, 2022.

SILVA, I. L. F.; NETO, H. F. A.; VICENTE, D. V. A proposta da Base Nacional Comum Curricular e o debate entre 1988 e 2015. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 3, p. 330-342, 2015.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, J. A.; MOTTA, V. C. da; ANDRADE, M. C. P. de. A oportunidade empresarial em meio à crise sanitária: a regulamentação do Sistema Nacional de Educação como golpe fatal na educação brasileira. **Org & Demo**, v. 22, n. 2, p. 59-80, 2021.

SIMONSEN, M. H. O princípio federativo no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, n. Especial, p. 7-15, 1993.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SMOLKA, A. L. B.; MENEZES, M. C. **Anísio Teixeira, 1900-2000: provocações em educação**. Autores Associados, 2000.

SOUSA, A. **Educação e Transformação Social**. Recife: Editora PQR, 2018.

SOUZA, C. **Federalismo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora, 2010.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

SOUZA, M. C. S. C. **Anísio Teixeira e a educação brasileira**: da formação intelectual aos projetos para a escola pública, 1924–64. 361 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia – MG, 2018.

SOUZA, R.; MARTINELLI, F. **Anísio Teixeira e a Educação Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora MNO, 2009.

SOUZA, R. A. de; MARTINELLI, T. A. P. Considerações históricas sobre a influência de John Dewey no pensamento pedagógico brasileiro. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 9, n. 35, p. 160-172, 2009.

SUCUPIRA, N. **O Impacto de Anísio Teixeira na Educação Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora DEF, 1963.

SUCUPIRA, N. Extrato da ata taquigráfica da Sessão plenária do Conselho Federal de Educação, realizada em 6 jun. 1963. **Documenta**. Rio de Janeiro, n.16, jul. 1963. p.5-6.

TAVARES, A. S. O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2009. [Coleção Biblioteca Digital]. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/c59dc2f1-4b4f-4bb9-8211-1022bf7776ce> Acesso em 30 maio 2024.

TAVARES, O. Hierarquia para os problemas da educação. *In*: LIMA J.A. (org.). **Anísio em movimento**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. p. 195-206.

TEIXEIRA, A. S. A propósito da “Escola Única”. **Revista do Ensino**, Salvador, v. 1, n.3, 1924.

TEIXEIRA, A. S. **Relatório apresentado ao Ex. Sr. Cons. Bráulio Xavier da Silva Pereira, Secretário do Interior, Justiça e Instrução Pública, pelo Diretor Geral da Instrução Pública, para ser encaminhado ao governador do Estado da Bahia**. Salvador, Imprensa Oficial do Estado, 1928. 123p. Disponível em: <http://www.bvanisio Teixeira.ufba.br/artigos/summario.html>. Acesso em 08 out. 2024.

TEIXEIRA, A. S. Por que “Escola Nova”? **Escola Nova**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 8-26, 1930.

TEIXEIRA, A. S. **Educação pública**: administração e desenvolvimento. Relatório do Diretor Geral do Departamento de Educação. Rio de Janeiro, Oficina Gráfica do Departamento de Educação, 1934.

TEIXEIRA, A. S. Autonomia para educação na Bahia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.11, n.29, jul./ago. 1947. p. 89-104. Disponível em: <http://www.bvanisio Teixeira.ufba.br/artigos/auto.htm>. Acesso em 10 out. 2024.

TEIXEIRA, A. S. Estudo sobre o projeto de lei das diretrizes e bases da educação nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 48, p. 72-123, 1952. Disponível em: <http://www.bvanisio Teixeira.ufba.br/artigos/estudo.html>. Acesso 10 out. 2024.

TEIXEIRA, A. S. A crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 50, p. 20-43, abr./jun. 1953. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/fran/artigos/crise.html>. Acesso em: 21 set. 2024.

TEIXEIRA, A. S. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1956a.

TEIXEIRA, A. S. A escola pública universal e gratuita. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.26, n.64, out./dez. p.3-27, 1956b.

TEIXEIRA, A. S. A escola pública. **Boletim Informativo CAPES**. Rio de Janeiro, n.48, p.1-3, 1956c.

TEIXEIRA, A. S. **Educação Não é Privilégio**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1957.

TEIXEIRA, A. S. Educação: problema da formação nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 70, p. 21-32, abr./jun. 1958a. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/educacao.html>. Acesso em: 18 out. 2024.

TEIXEIRA, A. S. Um grande esforço de toda a vida. **Boletim Informativo CAPES**, Rio de Janeiro, n. 96, p. 1-3, 1960.

TEIXEIRA, A. S. Educação e Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.35, n.81, jan./mar. p.71-92, 1961. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/desenvolvimento.html>. Acesso em: 12 out. 2024.

TEIXEIRA, A. S. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 88, p.97-107, out./dez. 1962a.

TEIXEIRA, A. S. **Ensaio sobre a Educação Brasileira**. Rio de Janeiro: INEP, 1962b.

TEIXEIRA, A. S. Educação para o desenvolvimento e a democracia. **Documenta**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 136-142, 1962c.

TEIXEIRA, A. S. 1963: ano da educação. **Boletim Informativo CAPES**. Rio de Janeiro, n.122, jan. p.1-2, 1963a.

TEIXEIRA, A. S. Estado atual da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.39, n.89, jan./mar. p.8-16, 1963b.

TEIXEIRA, A. S. Escola pública é o caminho para a integração social. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 52, n. 95, p. 210-213, 1964.

TEIXEIRA, A. S. O problema de formação do magistério. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 46, n. 104, p. 278-287, 1966. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/formagist.html>. Acesso em: 14 out. 2024.

TEIXEIRA, A. S. Educação e cultura na constituição do estado da Bahia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 151, p. 685-696, 1984.

TEIXEIRA, A. S. Educação não é privilégio. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 70, n. 166, p. 435-462, 1989.

TEIXEIRA, A. S. Autonomia para a educação. *In*: ROCHA, João Augusto de Lima. **Anísio em movimento**. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

TEIXEIRA, A. S. **Educação e o mundo moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2006.

TEIXEIRA, A. S. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007a.

TEIXEIRA, A. S. **Em marcha para a democracia**: à margem dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007b.

TEIXEIRA, A. S. **Educação é um direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2009.

TEIXEIRA, A. S. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

TORRES, J. C. de O. T. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da ciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

VARGAS, D. B.; GALVÃO, L. M. O construtivismo institucional de Anísio Teixeira no pensamento brasileiro. *In*: SOUZA, José Crisóstomo. **Filosofia, ação, Criação**. Poética Pragmática em Movimento. Salvador: Edufba, 2021, p. 275-309.

VERA e SILVA, A. Anísio Teixeira: ele rimou ensino com democracia. **Nova Escola**. São Paulo, v.13, n.114, ago. 1998. p.38-40.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIANNA, C. P.; UNBEHAUM, S. O gênero nas políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 121, p. 77-104, 2004.

VICENZI, L. J. B. de. A fundação da Universidade do Distrito Federal e seu significado para a educação no Brasil. **Forum Educacional**. Rio de Janeiro, v.10, n.3, jul./set. 1986.

VIDAL, D. G. 80 anos do Manifesto da Educação Nova: questões para debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul./set. 2013.

VILLAR, J. L. Reflexões sobre o pensamento educacional de Anísio Teixeira e a dualidade pedagógica na educação brasileira. *In*: VILLAR, J.L.; CASTIONI, R. **Diálogos entre Anísio e Darcy: o projeto da UnB e a educação brasileira**. Brasília: Verbena Editora, 2012, p. 151-166.

VIEIRA, S. L.. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 27-42, 2006.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago., 2007.

VISCARDI, J. M. Fake news, verdade e mentira sob a ótica de Jair Bolsonaro no Twitter. *Trabalhos em Linguística Aplicada, Campinas*, v. 59, n. 2, p. 1134-1157, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/01031813715891620200520>. Acesso em: 15 out. 2024.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

WHEARE, K. C. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press, 1964. (Original work published in 1946). *Apud*: CHERNOW, R. **Hamilton**. Londres: Penguin, 2004.

APÊNDICE 1.

Reuniões da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes | Assembleia Nacional Constituinte - 1987

Fonte: Portal da Constituição Cidadã | Câmara dos Deputados

Link de Acesso (encurtado):

<https://encurtador.com.br/uKDOY>

Reunião	Data	Hora	Objeto	Publicação no DANC
1ª	7/4/1987	17h00	Instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidentes	1/5/1987 Supl. 53 p. 196
2ª	9/4/1987	9h30	Leitura de nomes de entidades e autoridades propostas pelo Presidente. Sugestão para que cada Constituinte elabore uma proposta de nomes de entidades e de autoridades. Propostas de calendário para as audiências públicas	1/5/1987 Supl. 53 p. 197 8/5/1987 Supl. 56 p. 157
3ª	9/4/1987	18h30	Destaque de Assunto. O Turismo e o Lazer, inclusive o Jogo, como assuntos pertinentes aos trabalhos da Subcomissão. Votação do calendário de audiências públicas	1/5/1987 Supl. 53 p. 197 8/5/1987 Supl. 56 p. 164
4ª	13/4/1987	9h30	Termo de reunião. Não houve quórum. O Senhor Presidente convoca para reunião extraordinária	1/5/1987 Supl. 53 p. 197
5ª	13/4/1987	18h00	Termo de reunião. Não houve quórum	1/5/1987 Supl. 53 p. 197
6ª	14/4/1987	9h30	Termo de reunião. Não houve quórum	1/5/1987 Supl. 53 p. 197
7ª Ext.	14/4/1987	18h30	Leitura e aprovação do calendário das reuniões de audiência pública	1/5/1987 Supl. 53 p. 197 20/5/1987 Supl. 62 p. 168
8ª	15/4/1987	9h00	Termo de reunião. Não houve reunião por falta de quórum	16/7/1987 Supl. 95 p. 135
9ª	21/4/1987	9h30	Sugestões dos Srs. Constituintes. Aposentadoria para o professor; recursos para a educação; verba adicional para a educação, durante quatro anos; e outros assuntos ligados à educação	16/7/1987 Supl. 95 p. 135
10ª Ext.	21/4/1987	18h30	Discussão de matéria pertinente à área da Subcomissão	16/7/1987 Supl. 95 p. 149
11ª	22/4/1987	9h30	Comunicação a respeito das autoridades que farão exposição sobre educação e	16/7/1987 Supl. 95 p. 158

			esporte; fiscalização de recursos para a escola particular; orçamento do MEC, etc.	
12ª	23/4/1987	9h00	Comunicação de ordem administrativa. Audiência Pública Assuntos: Poderes públicos e educação / Ensino básico / Educação de adultos / Ensino superior / Valorização do docente de ensino superior / Inteiração da educação física na educação / Administração da educação / Deterioração do ensino público Expositores: Elba Siqueira de Sá Barreto, Jarbas Novelino Barato, Newton Lima Neto, Miriam Limoeiro Cardoso, Cláudio Boschi, Maria Beatriz Moreira Luce e Luiz Antônio Cunha	16/7/1987 Supl. 95 p. 170
13ª Ext.	23/4/1987	18h30	Audiência Pública Assuntos: Educação e a Constituinte / Direito à educação e dever do Estado / Política nacional de educação Expositores: Oswaldo Della Giustina, Ernany Bayer, Fernando Gay da Fonseca e Gilda Poli Rocha Loures	17/7/1987 Supl. 96 p. 207
14ª Ext.	27/4/1987	18h30	Análise do cronograma elaborado para as audiências públicas	17/7/1987 Supl. 96 p. 225
15ª	28/4/1987	9h17	Audiência Pública Assuntos: Ensino público e gratuito / Reestruturação do ensino / Investimento na área educacional / Escola pública / Democratização do ensino / Salário educação Expositores: Tomás Gilian Deluca Wongton, Vânia Maria Galvão de Carvalho, José Ferreira de Alencar, Henrique Nielsen Neto, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Rovilson Robbi Brito, Osmar Favero, Elizabeth Pompeu de Camargo e Jaques Veloso	17/7/1987 Supl. 96 p. 237
16ª	29/4/1987	9h15	Audiência Pública Assuntos: Educação escolar indígena / Universidades católicas / Escolas comunitárias / Cultura das populações indígenas / Reabilitação e educação especial / Democracia plural na educação	17/7/1987 Supl. 96 p. 297

			<p>/ Mercantilismo e educação / Estado e educação</p> <p>Expositores: Marina Kahn Villas Boas, Waldemar Valle Martins, Felipe Tiago Gomes, Airtton Krenak Paulo Roberto de Guimarães Moreira, Roberto Geraldo de Paiva Dornas, Gisela Moulin Mendonça e Agostinho Castejon</p>	
17ª	30/4/1987	9h30	<p>Audiência Pública</p> <p>Assuntos: Educação gratuita e integral / Democratização da educação / Condições de trabalho dos professores / Ensino das ciências farmacêuticas / Influência do colonizador sobre o negro / Discriminação racial / Verbas públicas / Ensino cooperativista / Escolas particulares</p> <p>Expositores: Alcides Vitor de Carvalho, José Roberto Torres Machado, Wellington Teixeira Gomes, Carlos Magno de Castelo Branco, Carlos Couto de Castelo Branco, Waldemiro de Souza, Hélio Santos, Francisco Antônio Poli, Maria de Lourdes Teodoro, Laís Adernem Nary Yclea, Guntolf Van Kaick, Ulisses Panisset</p>	<p>18/7/1987 Supl. 97 p. 140</p>
18ª	4/5/1987	18h50	<p>Decisões de natureza administrativa e constitucional</p>	<p>18/7/1987 Supl. 97 p. 174</p>
19ª	5/5/1987	9h26	<p>Audiência Pública</p> <p>Assuntos: Acesso aos bens culturais / Extinção da censura / Criação do Conselho Nacional de Comunicação / Censura meios de comunicação de massa / Religião e cultura / Dança como expressão cultural / Arte como matéria de currículo escolar / Direito autoral / Sistema nacional de museus / Cultura na nova Constituição / Ensino religioso no processo educacional / Cultura e ordem social / Liberdade de expressão / Educação artística</p> <p>Expositores: Renato Malcoth, Lígia de Paula Souza, Luiz Paixão, Eduardo Fagundes, Eduardo Cabus, Dalal Aschar, Adriana da Silva, Otávio Augusto, Hildebrando Pontes Neto, Priscilla Freire</p>	<p>18/7/1987 Supl. 97 p. 178</p>

			de Carvalho, René Ariel Dotti, Bete Mendes, Israel José Neri, Antônio Augusto Arantes, Sandro Ramos de Lima e Luiza Barreto Leite	
20 ^a	6/5/1987	9h38	Audiência Pública Assuntos: Patrimônio histórico e artístico nacional / Cinema / Liberdade de expressão / Política nacional do livro / Biblioteca como centro de informações e cultura / Preservação e direito à Cultura Expositores: Fábio Magalhães, Gustavo Dahl, Carlos Pereira de Miranda, Embaixador Wladimir Murtinho, Valda de Andrade Antunes, Elizabete M. Ramos de Carvalho, Geraldo Bentes e Amália Lucy Geisel	18/7/1987 Supl. 97 p. 213
21 ^a	7/5/1987	9h20 17h20	Audiência Pública Assuntos: Autonomia às entidades esportivas / Discriminação no desporto / Justiça desportiva / Educação física e esporte / Turismo / Educação, cultura e esporte / Desenvolvimento econômico e social pelo turismo Expositores: Manoel Esperidião Pereira, Cleber Soares do Amaral, Alberto Jesus Afonso, Carlos Henrique de Carvalho Saraiva e Júlio César	19/7/1987 Supl. 98 p. 165
22 ^a	8/5/1987	9h30	Audiência Pública Assuntos: Liberdade editorial / Turismo / Indústria turística brasileira / Reforma educacional / Esporte amador / Turismo estudantil e juvenil / Educação e assistência à criança / Assistência à educação popular / Política de desenvolvimento para a Amazônia Expositores: José Osório Naves, Lourenço Ângelo Mazzuca, João Dória Jr. e Flávio Dias Patrício	19/7/1987 Supl. 98 p. 210
23 ^a	11/5/1987	18h30	Leitura do relatório	19/7/1987 Supl. 98 p. 242
24 ^a	12/5/1987	9h26	Audiência Pública Assuntos: Preservação do patrimônio e da memória cultural	20/7/1987 Supl. 99 p. 211

25ª	13/5/1987	9h00	Audiência Pública Assuntos: Problemas do orçamento do Ministério da Educação Expositor: Jorge Konder Bornhausen	20/7/1987 Supl. 99 p. 228.
26ª	14/5/1987	10h05	Debates iniciais sobre o relatório	20/7/1987 Supl. 99 p. 251.
27ª	14/5/1987	19h00	Termo de Reunião	20/7/1987 Supl. 99 p. 260.
28ª	15/5/1987	10h40	Entrega jornal à Subcomissão da segunda parte do relatório. Votado e aprovado o cronograma	20/7/1987 Supl. 99 p. 260.
29ª	18/5/1987	10h08	Discussão do Anteprojeto	20/7/1987 Supl. 99 p. 260.
30ª	18/5/1987	14h20	Audiência Pública Assuntos: Revisão das escolas normais / Alfabetização de adultos / Escola pública Expositores: Professor Moacir Gadotti e Professor Paulo Freire	21/7/1987 Supl. 100 p. 221.
31ª	19/5/1987	10h00	Análise preliminar do Anteprojeto	21/7/1987 Supl. 100 p. 227.
32ª	20/5/1987	10h26	Discussão do Anteprojeto. Audiências públicas Assuntos: Democratização da educação na América latina e no Caribe / Cooperação da Unesco Expositores: Professor Juan Tedesco	22/7/1987 Supl. 101 p. 177.
33ª	22/5/1987	14h28 15h55	Leitura do Substitutivo do Anteprojeto. Aprovação das normas para a votação do Substitutivo	22/7/1987 Supl. 101 p. 189.
34ª	23/5/1987	13h55	Suspensa a reunião para organização dos requerimentos de destaques. Votação do Substitutivo do Relator	23/7/1987 Supl. 102 p. 182.
35ª	25/5/1987	15h30	Apresentação da redação final do Anteprojeto	24/7/1987 Supl. 103 p. 169.

APÊNDICE 2. **Emendas Apresentadas ao PLP 235/2019 no Senado Federal | 08/02/2022 a 08/03/2022**

Links clicáveis para os arquivos em PDF

Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>

EMENDAS APRESENTADAS AO PLP 235/2019 NA TRAMITAÇÃO DO SENADO				
Identificação	Autor	Data de apresentação	Turno	Histórico de deliberação
EMENDA 2 PLEN - PLP 235/2019	Senadora Rose de Freitas (MDB/ES)	08/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 3 PLEN - PLP 235/2019	Senadora Mara Gabrielli (PSDB/SP)	08/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 4 PLEN - PLP 235/2019	Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)	08/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 5 PLEN - PLP 235/2019	Senador Paulo Paim (PT/RS)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 6 PLEN - PLP 235/2019	Senador Paulo Paim (PT/RS)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 7 PLEN - PLP 235/2019	Senador Paulo Paim (PT/RS)	08/02/2022	Único	Aprovada Parcialmente
EMENDA 8 PLEN - PLP 235/2019	Senador Randoife Rodrigues (REDE/AP)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 9 PLEN - PLP 235/2019	Senador Paulo Paim (PT/RS)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 10 PLEN - PLP 235/2019	Senador Paulo Paim (PT/RS)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 11 PLEN - PLP 235/2019	Senador Paulo Paim (PT/RS)	08/02/2022	Único	Aprovada

EMENDAS APRESENTADAS AO PLP 235/2019 NA TRAMITAÇÃO DO SENADO				
Identificação	Autor	Data de apresentação	Turno	Histórico de deliberação
EMENDA 12 PLEN - PLP 235/2019	Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	08/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 13 PLEN - PLP 235/2019	Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 14 PLEN - PLP 235/2019	Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 15 PLEN - PLP 235/2019	Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	08/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 16 PLEN - PLP 235/2019	Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	22/02/2022	Único	Retirada pelo Autor - SF-PLEN - 22/02/2022
EMENDA 17 PLEN - PLP 235/2019	Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	22/02/2022	Único	Aprovada Parcialmente
EMENDA 18 PLEN - PLP 235/2019	Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	22/02/2022	Único	Aprovada Parcialmente
EMENDA 19 PLEN - PLP 235/2019	Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	22/02/2022	Único	Aprovada Parcialmente
EMENDA 20 PLEN - PLP 235/2019	Senador Jayme Campos (DEM/MT)	22/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 21 PLEN - PLP 235/2019	Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	22/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 22 PLEN - PLP 235/2019	Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	22/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 23 PLEN - PLP 235/2019	Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	22/02/2022	Único	Reprovada
EMENDA 24 PLEN - PLP 235/2019	Senador Nelsinho Trad (PSD/MS)	22/02/2022	Único	Aprovada

EMENDAS APRESENTADAS AO PLP 235/2019 NA TRAMITAÇÃO DO SENADO				
Identificação	Autor	Data de apresentação	Turno	Histórico de deliberação
EMENDA 25 PLEN - PLP 235/2019	Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP)	22/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 26 PLEN - PLP 235/2019	Senador Eduardo Gomes (MDB/TO)	22/02/2022	Único	Aprovada
EMENDA 27 PLEN - PLP 235/2019	Senador Fabiano Contarato (PT/ES)	08/03/2022	Único	Aprovada