

LDB | 1996

vinte anos depois
PROJETOS EDUCACIONAIS EM DISPUTA



Conselho editorial de educação

Marcos Cezar de Freitas

Conselho Editorial de Educação

José Cerchi Fusari
Marcos Antonio Lorieri
Marli André
Pedro Goergen
Terezinha Azerêdo Rios
Valdemar Sguissardi
Vitor Henrique Paro

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

LDB 1996 vinte anos depois : projetos educacionais em disputa / Iria Brzezinski,
(org.). — 1. ed. — São Paulo : Cortez, 2018.

Vários autores.
Bibliografia
ISBN 978-85-249-2636-5

1. Brasil. [Lei de diretrizes e bases da educação nacional (1996)] 2. Educação
3. Filosofia 4. Professores - Formação 5. Ensino superior 6. Educação de Jovens
e Adultos - Brasil 7. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil) I.
Brzezinski, Iria.

18-14389

CDD-370.2681

Índices para catálogo sistemático:

1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional : Brasil 370.2681

Iria Brzezinski (Org.)

LDB | **1996**

vinte anos depois
PROJETOS EDUCACIONAIS EM DISPUTA

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Antônio Cabral Neto

Antônio Joaquim Severino

Dermeval Saviani

Eva Waisros Pereira

Iria Brzezinski

João Antônio Cabral de Monlevade

Juçara Vieira

Márcia Ângela S. Aguiar

Maria Malta Campos

Salomão Ximenes

Sérgio Haddad

Zuleide Araújo Teixeira

LDB/1996 VINTE ANOS DEPOIS: projetos educacionais em disputa
Iria Brzezinski (Org.)

Capa: de Sign Arte Visual

Preparação de originais: Jaci Dantas, Ana Paula Luccisano

Revisão: Maria de Lourdes de Almeida

Projeto gráfico e diagramação: Linea Editora

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada
sem autorização expressa dos autores e do editor.

© 2018 by Organizadora

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

R. Monte Alegre, 1074 — Perdizes

05014-001 — São Paulo-SP

Tel.: +55 11 3864 0111 / 3803 4800

cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil — julho de 2018

SUMÁRIO

Prefácio — Projetos Educacionais em Disputa e a LDB:
diversos olhares que se entrecruzam

Luiz Fernandes Dourado..... 7

Apresentação — LDB/1996 Vinte Anos Depois:
projetos educacionais em disputa

Iria Brzezinski 13

1. Sistema Nacional de Educação e Regime de Colaboração

Dermeval Saviani..... 27

2. Por uma Aproximação Filosófica da LDB/1996:
a difícil construção da cidadania

Antônio Joaquim Severino 47

3. Vinte Anos da LDB: da Base Nacional Comum à
Base Nacional Comum Curricular

Márcia Ângela S. Aguiar..... 71

4. Formação de Profissionais do Magistério na LDB/1996:
a disputa entre projetos educacionais antagônicos

Iria Brzezinski 95

5. Políticas de Formação de Profissionais da Educação: funcionários da educação básica e a LDB/1996 vinte anos <i>Iria Brzezinski e Juçara Vieira</i>	131
6. Educação Infantil: vinte anos de mudanças desde a LDB/1996 <i>Maria Malta Campos</i>	155
7. A LDB e os Novos Contornos da Educação Básica <i>Eva Waisros Pereira e Zuleide Araújo Teixeira</i>	181
8. Educação Superior no Brasil: disputas e tensões no processo de expansão pós-LDB <i>Antônio Cabral Neto e Alda Maria Duarte Araújo Castro</i>	207
9. A Educação de Pessoas Jovens e Adultas na LDB: um olhar passados 20 anos <i>Sérgio Haddad e Salomão Ximenes</i>	237
10. Financiamento da Educação na Constituição e na LDB emendadas <i>João Antônio Cabral de Monlevade</i>	261
Sobre os Autores	287
 Apêndice — Lei n. 9.394 atualizada. Modificações até agosto de 2017	
<i>Iria Brzezinski e Vanda Francisco Camargo</i>	291

PREFÁCIO

Projetos Educacionais em Disputa e a LDB: diversos olhares que se entrecruzam

Esta importante coletânea, intitulada *LDB/1996 Vinte anos depois: projetos educacionais em disputa*, organizada pela Professora Doutora Iria Brzezinski, é resultado de estudos e pesquisas sobre o processo de materialização da LDB nestes últimos vinte anos.

Tendo por eixo norteador a análise minuciosa da agenda de disputas do campo na materialização deste dispositivo legal, a coletânea envolve um conjunto articulado de temáticas: sistema nacional de educação e regime de colaboração, aproximação filosófica da LDB; a base nacional comum curricular, a formação de profissionais da educação (professores e funcionários da educação básica), educação básica e superior (envolvendo artigos específicos sobre os dois níveis e também sobre a educação infantil e educação de jovens e adultos) e financiamento da educação.

Ao envolver pesquisadores de diversas Universidades brasileiras, a coletânea apresenta resultados de estudos e pesquisas a partir da interface educação, história, filosofia e política educacional, e nos remete à reflexão sobre a proposição e materialização das políticas educacionais, especialmente sobre a LDB.

Tenho defendido, a respeito desse processo, que a relação entre proposição e materialização de políticas¹, sobretudo na área educacional, não é linear. Isto quer dizer que a lógica e dinâmica das políticas têm sido marcadas por grande número de reformas, planos de ação, mudanças e alterações de rotas ao sabor dos gestores e de sujeitos num cenário, no caso brasileiro, fortemente pautado pela internacionalização, financeirização e pelo movimento de diversificação e diferenciação institucional, alterando e complexificando os processos de gestão, financiamento e organização da educação nacional, incluindo a democratização do acesso e permanência com qualidade social.

Esse contexto nos remete a um olhar mais atento sobre a efetivação das políticas e sobre os motivos que as demarcam e materializam (nos cenários e com os múltiplos atores de decisão política), o que constitui a base para a sua compreensão. Isso nos remete à análise da complexidade das políticas educativas, visando, assim, a apreender o descompasso/compasso entre a proposição, a execução e os resultados como processos distintos e não lineares – o que significa que cada um deles guarda suas especificidades.

Esta coletânea, a partir das várias abordagens que a integram, comprova que o cenário da proposição que resultou na LDB/1996 não é linear. Esse processo complexo analítico vai deslindando uma tessitura política de campo em disputa permanente e a materialização possível resulta deste embate entre os diferentes atores (nacionais e transnacionais) envolvendo concepções distintas de sociedade e educação.

Por essa razão, o esforço empreendido para fazer um balanço sobre os vinte anos da LDB implica olhares que se entrecruzam apreendendo os avanços alcançados e, paradoxalmente, situando limites e retrocessos que permearam a agenda da materialização da LDB.

1. Ver DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira*. Goiânia: Biblioteca Anpae/Imprensa Universitária, 2017.

As discussões e análises nesta coletânea situam esse processo deslindando a complexidade dos dilemas presentes na área educacional brasileira.

Um exemplo desse movimento é feito a partir da problematização do sistema nacional de educação e dos contornos políticos e legais que o contornam e que impõe limites e possibilidades para sua institucionalização. Questões atinentes ao regime de colaboração, autonomia, soberania, entre outros, permeiam a discussão sobre o SNE que assume grande importância no Plano Nacional de Educação e tem rebatimentos efetivos na organização e gestão da educação nacional.

A tessitura política e alterações neste dispositivo legal, por meio de novas leis ordinárias, bem como pela indução de programas e políticas, tem demonstrado o complexo cenário da educação brasileira e das disputas que a demarcam e é retratado nesta coletânea a partir de uma abordagem filosófica.

A discussão sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nos permite identificar as disputas efetivadas. Nessa direção, é fundamental relacionar a base, cujos contornos hegemônicos retratam uma visão reducionista de currículo, com a avaliação, com a formação de professores e com o material didático. A recente aprovação da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação, com três importantes e esclarecedores votos contrários, ratificam esse caminho marcado por viés utilitarista e mercadológico.

A formação dos profissionais da educação obteve avanços consideráveis, por meio de questões atinentes à valorização profissional, envolvendo, de modo articulado, a discussão sobre formação inicial, formação continuada, carreira, salários e condições de trabalho. No momento atual sofre grande revés, a despeito das metas e estratégias do PNE (especialmente as metas 15 a 18), com a vigência do Decreto n. 8.752/2016 (Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos profissionais da educação) e das Resoluções CNE/CP n. 2/2015 (que dispõe sobre a formação inicial e continuada dos profissionais do

magistério da educação básica) e CNE/CES n. 2/2016 (que dispõe sobre a formação inicial e continuada dos funcionários da educação básica). Esse movimento retrata a complexa seara entre a proposição e a materialização das políticas na área educacional.

Os níveis, etapas e modalidades da educação, num cenário marcado pela diversificação e diferenciação institucional, apresentaram avanços e recuos nesses vinte anos da LDB. Dentre os avanços situam-se, entre outros, a Emenda Constitucional n. 59/2009, que ampliou a educação básica obrigatória (de 4 a 17 anos, envolvendo a educação infantil de 4 a 5 anos; o ensino fundamental de 9 anos e o ensino médio), bem como definiu a universalização desta até 2016; o Plano Nacional de Educação, que avança em relação à democratização do acesso à educação básica e superior. Esta coletânea, ao abordar a educação infantil, a educação básica, a educação superior, a educação de jovens e adultos, vai deslindando os contornos assumidos pelas políticas e gestão da educação brasileiros nesses últimos vinte anos pós-LDB.

Dentre os recuos situam-se, entre outros, a promulgação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo regime fiscal com enormes impactos para as políticas sociais, especialmente a educação e saúde; a secundarização do PNE; a aprovação da Medida Provisória n. 746, relativa ao ensino médio, bem como o crescente processo de financeirização naturalizado no campo educacional brasileiro.

Outra temática importante e vital para a materialização da LDB, ainda que com perdas para o setor público, trata-se do financiamento da educação. Nesta coletânea, aborda-se Financiamento da Educação na Constituição e na LDB emendada, situando o complexo cenário de disputas sobre o financiamento. Nessa direção, a secundarização do PNE e, sobretudo, o novo regime fiscal instituído pela promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016 sinalizam para retrocessos estruturais na agenda do financiamento e, por conseguinte, da expansão da educação básica e superior com qualidade. A não implementação

do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é dos inúmeros exemplos de retrocessos na agenda do financiamento.

Este livro cumpre um importante papel ao fazer um balanço dos vinte anos de LDB e sinalizar limites e desafios nos contornos legais e nas formas de organização e gestão de níveis e etapas da educação. No contexto atual, marcado por desdobramentos macroeconômicos e políticos das políticas de ajuste fiscal e por retrocessos na democracia e no Estado de Direito no País, assim como por alterações substantivas na agenda das políticas educacionais, esta obra é referência sobre a análise da LDB e de sua complexa materialização nesses últimos vinte anos, e nos instiga a novas problematizações sobre a temática, especialmente pela defesa intransigente do PNE como epicentro para as políticas educacionais, pois este plano se apresenta como política de Estado para a educação nacional, a despeito de alguns limites que o contornam.

Goiânia, verão, 2018.

Luiz Fernandes Dourado

Professor Titular Emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG)

APRESENTAÇÃO

LDB/1996 Vinte Anos Depois: projetos educacionais em disputa

IRIA BRZEZINSKI

Em 20 de dezembro de 2016, a LDB/1996 completou vinte anos de sua proclamação. As mudanças nela realizadas são o objeto desta obra vinda a público sob o título *LDB/1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa*. Trata-se de um trabalho científico, apresentado em 10 capítulos, resultante de pesquisas no campo das políticas educacionais e de um consistente esforço de sistematização realizada por 13 autores.

Este livro faz parte de um conjunto de quatro obras escritas pelos mesmos autores. Contou com a contribuição de mais dois autores. As obras que precederam à presente publicação intitulam-se *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam* (1997, 10. ed.), *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares* (2008, 3. ed.) e *LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões e compromissos* (2014).

São trabalhos acadêmicos que carregam em si uma forte conotação política, com reflexões e análises que objetivam interpretar as tensões existentes nas políticas educacionais brasileiras.

O ponto de partida do livro está no que foi normatizado — a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394 de 20/12/1996). São analisadas as alterações efetuadas nesse dispositivo legal, abrangendo desde a primeira modificação no art. 33, estabelecida pela Lei n. 9.475, de 22/7/1997, que trata da oferta do ensino religioso na educação básica, até a última alteração provocada pela Lei n. 13.748, de 30/8/2017, que acrescentou o art. 62-B à LDB/1996, prescrevendo o direito de acesso dos profissionais do magistério a cursos de formação de professores em nível superior, por meio de processo seletivo diferenciado.

Nesse espaço-temporal, julho 1997 a agosto de 2017, as modificações na LDB decorreram de 46 leis editadas em contextos ora de forte protagonismo dos movimentos sociais organizados, nesta obra identificados como mundo vivido, ora de afastamento desses movimentos imposto pelo aparato estatal. O distanciamento mais recente aconteceu em 2016, quando foi instalado no Estado brasileiro um “regime de exceção”, mediante um golpe jurídico-midiático-parlamentar, que afrontou os princípios democráticos cravados na Constituição Federal de 5/10/1998 — a Constituição Cidadã.

Nesta conjuntura nacional de instabilidade política, social, econômica e educacional são colocadas em jogo as interações internacionais da sociedade moderna neoliberal capitalista e agravam-se os históricos acirramentos dos projetos educacionais antagônicos em disputa: de um lado, o projeto de sociedade, educação, escola, de formação e valorização dos profissionais da educação, oriundo do mundo do sistema e sustentado na matriz de conhecimento racional-positivista, com normas inflexíveis e convencionais que garantem certa rigidez às questões do campo da educação; do lado oposto, o projeto educacional alicerçado na matriz de conhecimento histórico-dialética e no paradigma histórico-crítico da educação. Esse projeto de sociedade, educação, escola, profissionalização e valorização de profissionais da educação foi definido e reconstruído pelo mundo vivido dos educadores. Tal projeto implica um processo de maior flexibilidade às mudanças nas políticas educacionais que decorrem dos contextos sociopolítico, econômico educacional e pedagógico.

Lembra-se que autores são associados das entidades científicas e sindicais que, entre tantos outros propósitos, assumem o projeto sócio-histórico do mundo vivido; comungam princípios democráticos constitucionais expressos nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/1988, art. 3º); defendem o direito à educação para todos os brasileiros, tal como estabelecido no art. 205 (CF/1988), colocando-se como arautos da educação estatal, laica, inclusiva, democrática, obrigatória, gratuita em todos os níveis e modalidades, com qualidade referenciada no social.

Com esses ideais políticos e educacionais, não poderia ser diferente, os autores deste livro repudiam a Emenda Constitucional (EC) n. 95 de 15/12/2006, que instituiu “novo regime fiscal” e determinou o congelamento dos gastos públicos até 2036, afetando radicalmente as condições de oferta da educação pública e investimentos em ciência e tecnologia; rejeitam a Medida Provisória n. 746, de 22/9/2017, convertida na Lei n. 13.415, de 16/2/2017, que reestruturou o currículo do ensino médio e ainda passou a reconhecer no art. 61 novas categorias de profissionais do magistério com a inclusão do inciso IV – o notório saber — e do inciso V — os graduados que tenham feito complementação pedagógica; manifestam-se contrários à Portaria n. 577, de 27/4/2017, que dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação (FNE), desconstruindo o Fórum proposto na Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010). Esse FNE instituído pela Portaria n. 1.407, de 14/12/2010 propugnava a existência do processo de participação social nas definições das políticas educacionais. Já a referida Portaria n. 577/2017 representa uma ameaça, sobretudo, à implementação das políticas dispostas na LDB/1996 e nas 20 metas e 254 estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE-2014-2024. Lei n. 13.005/2014).

Neste livro, os autores manifestam sua resistência ativa, criticando as alterações introduzidas na LDB/1996, bem como as determinações que venham ferir a conquista do direito à educação; os princípios da gestão democrática na educação básica e superior; o direito da livre expressão de todo profissional da educação nos espaços escolares e

não escolares; as medidas governamentais que facilitem a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.

Não são poucas as contradições explicitadas nesta obra, pois existem inúmeras tensões entre a normatividade do mundo do sistema e a concretude do mundo vivido. Em vinte anos de LDB, muitas vezes instauraram-se conflitos entre as forças sociais, que precisam fazer valer seus interesses concernentes às políticas públicas educacionais e o governo, que representa hoje o aparato estatal repressor.

Para alcançar os objetivos pretendidos, os 13 autores deste livro estabeleceram um diálogo com a normatividade da Lei n. 9.394/1996, visando interpretar as alterações efetuadas no texto legal tanto para aceitá-las no que revelam o real pensado, quanto para criticá-las porquanto se alinham aos interesses exclusivos do mundo do sistema, cujo propósito é satisfazer os ditames do mercado.

No primeiro capítulo, intitulado *Sistema Nacional de Educação Nacional e regime de colaboração*, Dermeval Saviani abre os “circuitos da história” referidos por Florestan Fernandes (1977), aprofundando análises acerca do sistema e o regime de colaboração nas Leis magnas brasileiras de 1934 a 1988. Saviani afirma que “desde a década de 1930 as Constituições brasileiras não deixaram de suscitar a ideia de Sistema Nacional de Educação”.

O autor elucida as interpretações contraditórias suscitadas pelo extenso arcabouço legal quanto à inconstitucionalidade do Sistema Nacional de Educação (SNE). Um exemplo é a indefinição na CF/1988 da competência dos Municípios para organizar seus sistemas de ensino. Saviani argumenta que

o texto constitucional deixa margem, no art. 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos Municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Os Municípios são entes federados que, como a União, os estados e o Distrito Federal devem respeitar o regime de colaboração. A

competência em tela veio a ser equacionada pelo previsto na EC n. 53, de 19/12/2006 que deu nova redação a sete artigos da CF/1988.

Para Saviani, o Sistema Nacional de Educação consiste na “organização intencional e planejada de todos os aspectos da educação efetivada em regime de colaboração pela União, estados, Distrito Federal e municípios”.

Em suas conclusões, o autor critica o atual momento do Brasil de retrocesso político “em que está em curso o desmonte até mesmo das ainda limitadas conquistas educacionais obtidas nos últimos anos”, comprometendo a implementação do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014). Como exemplo, menciona “a estratégia de número 9 da Meta 20, relativa à aprovação de lei complementar instituindo o Sistema Nacional de Educação”, lei que deveria ser aprovada até 25/7/2016. Transcorrido esse prazo, o governo antidemocrático não mais cogita a aprovação do SNE.

O capítulo de autoria de Antônio Joaquim Severino tem o título *Por uma aproximação filosófica da LDB/1996: a difícil construção da cidadania*. Severino traz a público suas ideias, dialogando com a construção da cidadania proposta pela LDB/1996 em seu art. 2º, como se segue:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1996).

O autor faz uma retrospectiva histórica das múltiplas modificações feitas durante os vinte anos de LDB/1996. Considera que as alterações, por um lado, demonstram haver, no contexto nacional, continuidade do debate sobre a problemática educacional que aflige o mundo vivido e, por outro, revelam a tendência de o mundo do sistema atuar de forma fragmentada, em virtude de decisões tomadas apressadamente. De acordo com Severino, as mudanças são operadas por “determinações casuísticas de programas gestores de governança e de implementação de políticas públicas voltadas para

interesses e objetivos imediatistas”, como se verifica atualmente com as políticas propostas pelo governo ilegítimo de Michel Temer.

O autor assevera que a reforma do ensino médio, imposta pela Lei n. 13.415, de 16/2/2017

[...] ao contrário das mudanças anteriores atingiu a orientação fundamental da LDB, mudando sua intencionalidade e direcionamento, provocando um retrocesso na definição de nossa política educacional. Com efeito, trata-se não de um ajuste, acréscimo ou exclusão de temas ou tópicos, mas de uma reforma do espírito e da letra da Lei.

Severino mostra sua indignação às transformações impostas à LDB/1996, muitas delas sustentadas na tendência pedagógica “pragmatista, tecnicista e dualista” inspirada no modelo educacional dos anos 1960-1970, inegavelmente comprometido com a lógica da privatização da educação brasileira que desrespeita o direito do cidadão brasileiro de ter uma educação básica pública, gratuita e integral.

O terceiro capítulo, *Vinte anos da LDB: da base nacional comum à base nacional comum curricular*, foi construído por Márcia Ângela Aguiar e tem por objeto a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A autora reconstitui a trajetória de tramitação da LDB/1996 no Congresso Nacional e ressalta que o mundo do sistema reconhece a relevância dos valores da educação escolar e, não por acaso, a Lei n. 9.346/1996 estabeleceu no art. 2º o preparo para o exercício da cidadania como finalidade última da educação escolar. Não basta reconhecer, precisa, sim, respeitar.

Para Aguiar, a concepção de base nacional comum da educação escolar inscrita na LDB/1996 foi reconfigurada como Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no âmbito das políticas educacionais definidas no governo popular de Lula da Silva, de Dilma Rousseff e nas políticas do governo ilegítimo.

Nas análises do contexto educacional durante a elaboração das três versões da BNCC, a autora aponta que,

[...] pelo menos três protagonistas estão no campo da disputa quanto ao estabelecimento de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Básica no Brasil: os “reformadores liberais”, em seus diversos matizes; os “reacionários”, que se identificam com as posições da “Escola sem Partido”; os defensores de uma “educação pública, gratuita, laica e de qualidade social”.

A disputa entre interesses desses atores sociais convergem para o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão de Estado que tem a incumbência de estabelecer a BNCC.

As conclusões da autora conduzem a duas perguntas: “Qual o destino da BNCC no chão da escola? O direito à educação básica será materializado?”.

Iria Brzezinski, organizadora deste livro, é autora do quarto capítulo denominado *Formação de profissionais do magistério na LDB/1996: a disputa entre projetos educacionais antagônicos*. Introduce seu texto revelando que em 2016 a celebração dos vinte anos de LDB/1996 — Lei resultante de um processo histórico possível em face de tensões durante sua tramitação de oito anos no Congresso Nacional —, coincide com o ano da imposição do “regime de exceção” ao Estado brasileiro. Esse regime é circundado por uma conjuntura nacional marcada por uma profunda crise que ameaça a governabilidade dada a instabilidade social, política e econômica do país.

Brzezinski problematiza as mudanças da LDB/1996 ocorridas em duas décadas, as quais impactaram direta ou indiretamente a formação e valorização dos profissionais do magistério. Desvela a existência de dois projetos antagônicos: um do mundo do sistema, originário do jogo das interações inerentes à sociedade moderna racional e des-sacralizada, e outro procedente do mundo vivido dos educadores. Este mundo é composto por representantes de entidades científicas, sindicais e estudantis partícipes do Fórum Nacional de Educação, desestruturado pelo Ministro da Educação do governo Temer. Tais entidades, nos dias de hoje, agregam-se ao Fórum Nacional Popular da Educação (FNPE), que defende um projeto assentado na concepção

sócio-histórica de sociedade, educação, escola, formação e valorização de profissionais da educação e na base conceitual e ontológica do Estado republicano e democrático, que assegura a educação como direito de todo cidadão brasileiro.

O outro projeto — do mundo do sistema — apoiado pelos conservadores, entre os quais os políticos reacionários e os empresários reformadores da educação, encara a educação como mercadoria e se submete às diretrizes educacionais advindas dos financiadores internacionais. O mundo do sistema nega a formação para o trabalho firmada em bases humanistas e praxiológicas indispensáveis à construção, na teia das relações sociais, de um professor formado em nível superior, preferencialmente na Universidade e mediador entre o conhecimento, a tecnologia, os saberes e o ser que aprende.

A autora detém sua análise em várias mudanças na LDB/1996, porém faz um recorte temporal que abrange de julho de 2013 a agosto de 2017. Salienta, em suas análises, por um lado, um avanço na concepção de profissionais da educação a existência no Título V — “Dos Profissionais da Educação” (art. 61 a 67). Por outro lado, constata retrocesso conceitual na Lei n. 13.415 de 16/2/2017 que, por força da MP n. 746/2016, introduziu o inciso IV ao art. 61, inserindo entre os profissionais da educação escolar básica “o notório saber” bem como, no Inciso V, do mesmo artigo, incluiu como profissional da educação o bacharel formado em qualquer área do conhecimento que tenha cursado complementação pedagógica.

Não restam dúvidas de que a Lei n. 13.415/2017, com tal flexibilização, compromete a formação, o desenvolvimento profissional e a carreira do profissional da educação básica. É uma reivindicação histórica das entidades científicas de estudos e pesquisa em educação que se considere a docência como base da identidade de todo professor licenciado.

O capítulo quinto resulta da articulação das ideias de Iria Brzezinski e Juçara Vieira e se intitula *Políticas de formação de profissionais da educação: funcionários da educação básica e a LDB/1996 vinte anos*. Tem como objetivo a análise das políticas de formação de profissionais

da educação, em particular, dos funcionários da educação básica, provocadas por modificações na LDB/1996. Conceitualmente, esses trabalhadores passaram a ser considerados profissionais da educação pela mudança efetuada na LDB pela Lei n. 12.014, de 6/8/2009, e referendada pela Resolução CNE/CP n. 2, de 1/7/2015.

As autoras tomam como ponto de partida a reflexão sobre identidade profissional dos funcionários, configurada na luta pelo reconhecimento de seu significativo papel de educador nos espaços educacionais. Os conceitos de profissionalização, profissionalidade e profissionalismo explicitados no texto permitem dar contornos mais nítidos à identidade tanto dos funcionários da educação básica quanto dos profissionais do magistério.

Alguns aspectos conjunturais do Estado também são tratados neste quinto capítulo com o objetivo de verificar possibilidades e entraves para o acúmulo teórico e político da luta por reconhecimento e valorização profissional dos funcionários da educação escolar.

O capítulo sexto coube a Maria Malta Campos. Intitula-se *Educação Infantil: vinte anos de mudanças desde a LDB/1996*. A autora afirma que

[...] realizar um balanço sobre as duas décadas que se passaram desde a aprovação da LDB em 1996, a partir da conjuntura política atual, constitui um duplo desafio: uma constatação de conquistas alcançadas nesse período parece ameaçada por tantos retrocessos recentes; apontar limitações e dificuldades naquele caminho delineado pela lei pode sugerir que alguns daqueles objetivos não eram válidos.

A autora declara que “a principal inovação da LDB foi a inclusão da creche na educação e a definição da primeira etapa da educação básica como constituída por creche e pré-escola”.

Maria Malta Campos enfatiza que, com a implantação desse ordenamento jurídico (LDB/1996) e com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, Lei n. 11.494/2007), ganhou legitimidade um processo razoavelmente coerente de construção do

arcabouço legal e institucional para a educação das crianças pequenas com que o Brasil conta nos dias atuais.

Ressalta-se que essa conquista histórica da normatividade que valoriza a educação infantil foi consequência de intensa luta e mobilização da sociedade civil, mas também de atuação de alguns grupos progressistas situados no mundo do sistema que acertadamente promoveram diálogos com o mundo vivido.

Das considerações finais da autora, tem relevo a sua apreensão com as mudanças impostas pelo governo antipopular como o congelamento de recursos destinados às áreas sociais, entre elas a educação e a açodada adoção dos novos modelos curriculares como obstáculos aos avanços conquistados nesses vinte anos de LDB/1996 no campo das políticas da educação infantil.

Eva Wairos Pereira e Zuleide Araújo Teixeira elaboraram o sétimo capítulo sob o título *A LDB e os novos contornos da educação básica*. Fazem indagações e análises sustentadas na premissa segundo a qual “no ordenamento jurídico a educação básica representa um conceito novo, avançado (Cury, 2002), que legitima demandas históricas do povo brasileiro pelo direito à educação”.

As autoras prosseguem suas reflexões sobre a educação básica e fazem críticas à inexistente identidade do ensino médio, que se apresentou e ainda se apresenta no contexto educacional brasileiro com uma cruel dualidade: ensino propedêutico como privilégio da classe hegemônica, que visa ao ingresso no ensino superior e ensino técnico-profissional reservado à classe popular, a fim de o jovem lançar-se prematuramente no mercado de trabalho.

As críticas de Wairos e Teixeira alcançam as tão indesejáveis mudanças feitas no ensino médio por atos autoritários do governo Temer. Essas mudanças foram impostas, como afirmado anteriormente, por meio da MP n. 746/2016 e da Lei n. 13.415/2017, as quais determinam a reforma do ensino médio. Consoante as autoras, a MP n. 746/2016

[...] rompe com a conquista do ensino médio como educação básica universal. A MP apresenta uma concepção inicial de segmentação do

conhecimento, com a fragmentação e a dualidade por área de estudo, derrubando a perspectiva conquistada desde 2003, no governo Lula, de uma formação construída a partir de um itinerário formativo sistêmico, que procurou garantir a transmissão de um conhecimento integrado e transdisciplinar.

Em suas conclusões, as autoras lançam um desafio cujo objetivo é superar, em parte, essas medidas governamentais que restringem os direitos sociais, são de alto impacto para a formação dos brasileiros, bem como desestruturam a educação básica e superior do país. O desafio é este: luta desencadeada pelo mundo vivido para que o Plano Nacional de Educação (2014-2024) seja posto em prática, como forma de enfrentamento da complexa conjuntura nacional autoritariamente instalada pelo mundo do sistema.

Educação Superior no Brasil: disputas e tensões no processo de expansão pós-LDB é o título do oitavo capítulo que é assinado por Antônio Cabral Neto e Alda Maria Duarte Araújo Castro. Na introdução, os autores versam sobre os contextos internacional e nacional marcados pelos conflitos do processo de globalização, o que induz os governos a considerarem a educação como aspecto “determinante do desenvolvimento econômico e político das nações [o que requer] graus mais elevados de qualificação e de flexibilização da formação do trabalhador em todos os níveis de atuação”. Segundo os autores, com tal ousadia, as modificações na LDB/2016, durante duas décadas, imprimem ao ensino superior ora avanços ora retrocessos que causam estranhamento aos seus estudiosos.

Cabral Neto e Castro desenvolvem notadamente uma reflexão sobre a expansão da graduação e pós-graduação no Brasil e analisam a conflituosa relação do ensino público com o privado. Para tanto, tomam por base os dados estatísticos do mundo do sistema, assim considerados: expansão de matrículas de discentes na pós-graduação, em cursos de mestrado e doutorado, mestrado profissional, número de instituições de ensino superior e quantitativo de matrículas nos cursos de graduação presenciais.

Os autores comprovam em sua pesquisa que a pós-graduação *stricto sensu* teve uma substantiva expansão no país, com predominância da oferta por instituições públicas, nas quais houve produção de ciência, de inovações tecnológicas e desenvolvimento de estudos epistemológicos no campo das humanidades de elevada qualidade.

Já no tocante à expansão dos cursos de graduação presenciais, os dados e as análises dos autores mostram prevalência do ensino privado sobre a educação pública. Na realidade, essa predominância de oferta de cursos de graduação no ensino privado é proporcional ao volume de recursos provenientes do fundo público, injustamente destinados aos empresários da educação, em especial aos grandes conglomerados educacionais que invadiram o país. Associadas a isso, as exigências do mercado na sociedade capitalista e a flexibilização da organização acadêmica das IES são aspectos que estimulam a diversificação de estudos não só nos cursos vinculados às áreas de conhecimentos convencionais, mas também às áreas emergentes de conhecimento que suscitam novos paradigmas formativos.

Salomão Ximenes e Sérgio Haddad são autores do nono capítulo, cujo título é *A educação de pessoas jovens e adultas na LDB: um olhar passados 20 anos*. No início do trabalho, os autores dão ênfase às amplas mudanças ocorridas na LDB/1996 em decorrência da EC n. 95/2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal” e determinou o congelamento dos gastos públicos até 2036, e da MP n. 746/2016 que reestruturou o currículo do ensino médio.

Em relação à conjuntura internacional do mundo capitalista, Ximenes e Haddad lembram o lançamento da agenda “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, em setembro de 2017, pelos chefes de Estado que formam a Organização das Nações Unidas (ONU). Essa Agenda propõe 17 objetivos, porém os autores detiveram suas reflexões no quarto, cujo conteúdo confirma o direito à educação, nos seguintes termos: “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

Os autores fizeram uma inserção na histórica da educação brasileira para focalizar o direito de pessoas jovens e adultas se escolarizarem, não com o intuito de recuperar conteúdos da escola regular, na qual não tiveram oportunidade de ingresso, mas, em especial, para reconstituírem os saberes da experiência como conhecimento.

Assinalam, em suas análises, que a Lei da reforma do ensino médio “reforça a segregação da população jovem e adulta e o desprestígio da modalidade EJA”. Para Ximenes e Haddad, essa modalidade de ensino permanece na “sala de espera”, por uma valorização pelo mundo do sistema, em razão de que até a atualidade vem sendo tratada pelas políticas educacionais como um “direito de segunda categoria”.

Financiamento da Educação na Constituição e na LDB Emendadas é capítulo de autoria de João Antônio Cabral de Monlevade, que faz uma afirmação polêmica em relação ao longo período de vigência de congelamento dos recursos federais imposto pelo governo impopular de Temer: “se uma nação opta por oferecer educação escolar pública e gratuita para sua população, cumpre que ela estabeleça a forma de financiá-la”.

Monlevade narra a história dessa polêmica, trazendo o que foi outorgado ou proclamado nas Constituições brasileiras a respeito do financiamento da educação. Evoca a primeira Constituição do país, outorgada em 1824, que, a despeito do desejo de D. Pedro I de instituir a escola primária gratuita, o mundo do sistema foi omissivo na alocação de recursos financeiros para sua implantação e para a formação de professores.

Guardadas as devidas proporções, é notório que, na contemporaneidade, o governo Temer não nega a importância da educação básica, gratuita e estatal para todos os cidadãos brasileiros, porém, arbitrariamente, impôs a EC n. 95/2016, com o pretexto do estabelecer o “equilíbrio fiscal”. Assim, os gastos federais foram congelados por vinte anos, até mesmo os recursos oriundos de impostos vinculados à educação e à saúde, o que fere dispositivos constitucionais.

Em suas conclusões, o autor declara que elaborou o presente texto com o intuito de explicitar conceitos e indicar caminhos relativos ao

financiamento da educação e concita os pesquisadores, educadores e estudantes do mundo vivido a empreenderem ações, movidos pelas seguintes palavras de ordem: “Vamos às ruas com nossa força e com o poder de nossos argumentos”.

Revestem-se do mesmo sentido e significado atribuído por Monlevade as palavras finais de apresentação desta obra coletiva, que tem por finalidade: apresentar análises das alterações efetuadas na LDB/1996, ao longo de seus vinte anos. Em face de tantas modificações, nem sempre voltadas para um projeto de educação que contemple os interesses dos cidadãos brasileiros plenamente, é indispensável o enfrentamento de desafios que consistem em movimentos que encorajam os sujeitos e os grupos organizados a desenvolverem ações que vão além das possibilidades concretas circunstanciadas por determinado espaço-tempo histórico.

É necessário, ainda, fortalecer a resistência ativa e o combate do mundo vivido, para desconstruir as arbitrariedades impostas por mudanças na LDB/1996, as quais negam a cidadania, golpeiam a democracia e infringem o direito constitucional de todos os brasileiros terem acesso à educação com qualidade socialmente referenciada e que seja estatal, laica, inclusiva, democrática, obrigatória, gratuita em todos os níveis e modalidades.

Neste momento reservado ao convite para os leitores desta obra do campo das políticas educacionais é imperioso afirmar que os desafios sinalizam a projeção de utopias, todavia, dialeticamente são os desafios que alargam horizontes para uma concretização futura.

Goiânia, verão de 2017.

1

Sistema Nacional de Educação e Regime de Colaboração

DERMEVAL SAVIANI

1. A ideia de sistema nacional de educação e as constituições brasileiras

Podemos considerar que desde a década de 1930 as Constituições brasileiras não deixaram de suscitar a ideia de Sistema Nacional de Educação.

Assim, a Constituição de 1934 atribuiu à União a competência exclusiva para legislar sobre as diretrizes da educação nacional, além de determinar a instituição de um Plano Nacional de Educação, cuja efetivação foi atribuída ao Conselho Nacional de Educação. A competência da União para legislar sobre as diretrizes da educação nacional foi mantida na Constituição de 1937, do Estado Novo, assim como na Constituição de 1946 sendo, neste último caso, reforçada pela palavra “bases”, definindo como competência exclusiva da União a fixação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ora, como demonstrei

em minha tese de doutoramento, a exigência de que toda a educação do país seja organizada segundo diretrizes e bases definidas pela União implica, explícita ou implicitamente, a instituição de um Sistema Nacional de Educação. E tal exigência foi mantida mesmo na Constituição de 1967 assim como na Emenda de 1969, baixadas no contexto da Ditadura Militar. Finalmente, a Constituição de 1988, que continua em vigor, além de manter a competência exclusiva da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) na organização da educação.

No entanto, essa ideia da instituição do Sistema Nacional de Educação presente nos textos das Constituições, de certo modo óbvia, foi turvada por motivações político-ideológicas e interesses econômicos que conduziram a interpretações divergentes do texto constitucional.

A ideia da instituição do Sistema Nacional de Educação pode ser considerada algo óbvio quando as Constituições determinam como competência exclusiva da União a fixação das diretrizes e bases da educação nacional acompanhada da elaboração de planos nacionais de educação com a criação de um Conselho Nacional de Educação, reforçando-se, na Constituição de 1988, com o regime de colaboração entre os entes federativos, porque foi esse o caminho seguido pelos principais países ao longo dos séculos XIX e XX ao organizarem os respectivos Sistemas Nacionais de Ensino definidos como a via para a universalização da escola básica, pública, gratuita, obrigatória e laica, garantindo a alfabetização de toda a população de cada país.

Todavia, no Brasil a proposta dos sistemas estaduais de ensino, já presente na Constituição de 1934, foi reforçada na Constituição de 1946 de certo modo pelo fato de ter sido elaborada num contexto de saída da ditadura do Estado Novo, um regime centralizado, conduzindo à interpretação da Constituição no sentido político-ideológico da descentralização administrativa, o que levou, na elaboração e tramitação do projeto da LDB, em sua primeira fase, a se optar por sistemas estaduais de ensino em lugar do Sistema Nacional de Educação. E na segunda fase, quando os interesses econômico-financeiros das escolas privadas conduziram ao conflito escola particular-escola pública, a

organização do Sistema Nacional de Educação foi interpretada como indício do monopólio estatal do ensino, considerado lesivo à liberdade da iniciativa privada garantida pela Constituição.

Na vigência da Constituição de 1967 e da Emenda de 1969, durante o regime militar, o problema do sistema nacional de educação não se manifestou, pois não se tratou da elaboração de nova LDB. Nesse momento o governo optou por reformular as bases da educação nacional por meio da Lei n. 5.540/1968, da reforma universitária, e da Lei n. 5.692/1971, que reformulou os ensinos primário e médio que passaram a ser denominados de ensino de 1º e de 2º graus.

Em decorrência desse encaminhamento, permaneceu em vigor a LDB de 1961, mantendo-se os títulos gerais referentes às diretrizes, ou seja, os títulos I — Dos fins da educação; II — Do direito à educação; III — Da liberdade de ensino; IV — Da administração do ensino; V — Dos sistemas de ensino.

Finalmente, na vigência da Constituição de 1988, no processo de elaboração da nova LDB, a ideia de sistema nacional de educação foi descartada sob o argumento de que essa expressão não aparecia no texto da Constituição. Na verdade, esse tipo de argumento tinha por detrás a motivação financeira, sendo acionado pelos grupos que viam na noção de sistema nacional um suposto monopólio estatal em detrimento dos interesses privados.

O fato é que o texto final da LDB, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, cometeu a incoerência de aprovar um sistema nacional de avaliação ao mesmo tempo em que recusou a ideia do sistema nacional de educação. Ora, a avaliação é um aspecto da educação que só pode se instituir como sistema nacional no interior do sistema nacional de educação. Então, como pode ser compatível com a Constituição um sistema nacional de avaliação da educação, se o sistema nacional de educação é considerado inconstitucional? Ou, invertendo a pergunta: como pode ser interpretado como inconstitucional o sistema nacional de educação se se admite como constitucional o sistema nacional de avaliação indiscutivelmente parte do sistema de educação?

O outro argumento levantado contra a constitucionalidade da ideia de sistema nacional de educação é exatamente o artigo que institui o regime de colaboração entre os entes federativos, pois lá está escrito: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Esse enunciado contém dois elementos suscetíveis de respaldar uma argumentação contrária ao sistema nacional de educação e que assim foram acionados. Trata-se dos entes federativos entre os quais, como sabemos, a Constituição de 1988 incluiu, também, os municípios, o que se constituiu numa originalidade brasileira, dotando-os de autonomia. Nessas condições, logo se levantou o argumento de que, gozando os entes federativos de autonomia entre si, cada um constituiria livremente o próprio sistema de ensino não havendo reconhecimento da existência de um sistema nacional. E o segundo elemento é indicado pelo plural do texto, o que estaria sugerindo que o regime de colaboração se daria na organização do sistema federal de ensino (União), dos sistemas estaduais de ensino (estados), do sistema de ensino do Distrito Federal e dos sistemas municipais de ensino (municípios), não aparecendo a expressão sistema nacional de educação ou de ensino.

Examina-se, pois, essa questão considerando, primeiro, a relação entre a ideia de sistema nacional de educação e o caráter federativo da República brasileira; e, depois, a questão do regime de colaboração entre os entes federativos.

2. A ideia de sistema nacional de educação diante do caráter federativo da República brasileira

Um dos argumentos levantados na tramitação do projeto de LDB contra a ideia de sistema nacional de educação foi que essa forma de se organizar a educação seria própria de Estados unitários e não de

Estados federados, como é o caso do Brasil, que se define como uma República federativa.

Sendo o sistema definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, segue-se que o sistema nacional de educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.

Vê-se, então, que se trata de unidade da variedade e não unidade da identidade. Portanto, contrariamente ao que por vezes se propaga, sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem no todo nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades. Isso significa que uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como uma multiplicidade desarticulada.

Consequentemente, a construção de um sistema nacional de educação nada tem de incompatível com o regime federativo. Ao contrário, a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um sistema nacional de educação. Isso porque a federação não é outra coisa senão a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns. E é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União. Nessa condição, a federação não é apenas compatível com o sistema nacional; ela postula e, mais do que isso, ela exige o sistema nacional de educação entendido como a união dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem a Federação.

Portanto, argumentar contra a construção do sistema nacional de educação em nome do princípio federativo é confundir federação com confederação¹ e autonomia com soberania. Com efeito, a confederação é a associação de países soberanos que se articulam em função de determinados pontos de interesse comum em circunstâncias específicas. Já a federação é a união estável e permanente de estados autônomos, mas não soberanos. Isso significa que, numa federação, a soberania pertence à União e, por isso, é em seu âmbito que se institui o Estado Nacional no qual os estados federados depositam a responsabilidade das relações que se estabelecem com os demais Estados Nacionais. Em suma, uma Federação se constitui pela reunião de estados autônomos que criam uma instância comum, hierarquicamente superior, pleonasticamente chamada de União, delegando a ela o exercício de sua soberania frente aos demais Estados, sejam eles unitários ou também federados.

Pode-se, então, concluir que, dada uma federação como a brasileira com seu arcabouço jurídico encabeçado, não por acaso, pela Constituição Federal, a forma plena de organização do campo educacional é traduzida pelo sistema nacional de educação. Sua construção flui dos dispositivos constitucionais regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que é prerrogativa exclusiva da União e se especifica na legislação complementar. Constitui-se, desse modo, um sistema de educação pleno, obviamente público, inteiramente autônomo com normas próprias que obrigam a todos os seus integrantes em todo o território nacional. No âmbito dos estados, preserva-se um grau próprio de autonomia que lhes permite baixar normas de funcionamento do ensino, mas sem a plenitude de que goza a União, uma vez que devem subordinar-se às diretrizes e bases traçadas pela União, esfera que escapa à sua atribuição. E ao passarmos ao nível

1. Para uma análise mais acurada da distinção entre federação e confederação pode-se recorrer aos dicionários de política, entre os quais se destaca o organizado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1999) no qual os verbetes confederação e federação encontram-se, respectivamente, às páginas 218-220 e 475-486. Nessa análise da questão federativa retomo considerações feitas em trabalho anterior (Saviani, 2017, p. 43-50).

municipal, a autonomia torna-se mais restrita porque sequer a Constituição lhes faculta estabelecer normas próprias, o que é admitido apenas em caráter complementar pela LDB.

Importa, ainda, frisar que a diferença de graus de autonomia não significa redução de importância para as instâncias que detêm menor autonomia. É comum afirmar-se que o município é a instância mais importante, pois é aí onde, concretamente, vivem as pessoas. Desse ponto de vista, o estado e a União se configuram como instâncias abstratas, já que sua realidade se materializa, de fato, no recorte dos municípios. Ora, mas se assim é, então está claro que a configuração dos estados e da União, sua estrutura, sua organização e administração são operadas por indivíduos concretos, cidadãos reais, ou seja, os habitantes dos municípios. Portanto, se a autonomia se concentra mais nos estados do que nos municípios é porque no âmbito do estado ela se exercita em relação a todos os municípios que o integram e não apenas por parte de cada município em confronto com os demais. O mesmo se diga da União, cuja autonomia se exerce em relação a todas as unidades federativas e não apenas na contraposição entre elas. Em última instância, são os municípios que atuam simultaneamente nas três instâncias que, obviamente, se fortalecem reciprocamente na medida em que se estreitam os laços de articulação que as unem em torno de propósitos e interesses comuns.

Não cabe, pois, postularem-se autonomias artificiais enunciando discursos que não correspondem à realidade efetiva. No caso da educação, o discurso da autonomia local ou regional com as normas decorrentes teve efeitos bem diferentes do proclamado, o que pode ser constatado tanto no plano diacrônico, isto é, historicamente, como no plano sincrônico, ou seja, nas condições atuais. Assim, por exemplo, a historiografia registra que o Ato Adicional de 1834 teve o propósito de descentralizar a instrução primária conferindo maior grau de autonomia às províncias, o que lhes permitiria maior margem de criatividade e adequação da instrução às suas necessidades e características específicas. Mas não foi propriamente isso o que ocorreu. A tendência que prevaleceu foi que, embora as reformas do governo

imperial tivessem validade apenas para o chamado município neutro, isto é, a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império, as províncias acabavam por tomá-las como modelo na organização da instrução pública nos respectivos territórios reproduzindo as mesmas medidas adotadas pelo governo central.

A partir de um estudo da legislação educacional do Império brasileiro e dos relatórios dos presidentes de províncias e dos inspetores de instrução pública, André Castanha analisou os currículos da escola primária, os métodos de ensino, os castigos e prêmios, os livros e manuais didáticos, o perfil dos professores, as condições para o exercício do magistério, as escolas normais e os alunos-mestres (Castanha, 2007, p. 404-494), constatando significativas semelhanças nesses diferentes aspectos nas províncias estudadas, o que se explica pelo fato de que “as províncias seguiram as orientações dos centros mais desenvolvidos, especialmente da Corte e Província do Rio de Janeiro, reproduzindo nas respectivas legislações provinciais os mesmos princípios e dispositivos do centro irradiador” (idem, p. 510). E isso vem se repetindo, em maior ou menor grau, até os dias atuais.

É preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não os isolar. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. Nesse sentido, apesar das proclamações em contrário, parece indisfarçável a conclusão de que a municipalização do ensino fundamental se configurou como um retrocesso, de modo especial nos estados que, como São Paulo, haviam assumido, com certa consistência, a responsabilidade por esse grau de ensino desde a implantação do ensino primário na forma dos grupos escolares. O panorama que hoje se descortina, mesmo com o antídoto representado pelo Fundef

seguido do Fundeb, é aquele em que municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados um ensino remediado e municípios ricos um ensino mais satisfatório. Configura-se, dessa forma, um processo de aprofundamento das desigualdades.

Uma compreensão mais precisa do significado e implicações do regime federativo nos permitiria assumir com maior radicalidade e coerência essa condição, o que redundaria em importante simplificação do aparato jurídico com economia de esforços e ganho de eficiência e eficácia no funcionamento das instituições. Assim, seria dispensável que cada estado devesse elaborar as respectivas constituições repetindo tudo que lhe compete acatar da Constituição Federal, acrescentando-lhe as normas específicas. Como membros da Federação é deles, isto é, dos estados, a Constituição Federal. Pois não é isso o que o próprio nome está dizendo quando a constituição é adjetivada de “federal”? As constituições dos estados poderiam, simplesmente, começar com o seguinte cabeçalho: “Com base no cumprimento integral das normas estabelecidas na Constituição Federal, o estado (do Acre, do Amazonas etc.) reger-se-á pelas seguintes normas específicas”. Algo semelhante ocorreria com as leis orgânicas dos municípios em relação às respectivas constituições estaduais.

De modo similar, também na educação, constituído o sistema nacional, suas normas se estendem a todos os estados e municípios, o que dispensaria a estes de reiterar as normas comuns, bastando estabelecer as normas tendentes a ajustar aquelas regras comuns às particularidades de cada estado ou município.

Em suma, trata-se de construir um verdadeiro sistema nacional de educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o sistema nacional de educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 26 sistemas estaduais de ensino, o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.570 sistemas

municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o sistema nacional de educação se reduzirá a uma mera formalidade mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional.

É preciso instituir um sistema nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e “a posteriori” de estados e municípios. Sua adesão ao sistema nacional deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras.

Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não ao sistema nacional. E não cabe invocar a cláusula pétrea da Constituição referente à forma federativa de Estado com a consequente autonomia dos entes federados. Isso porque o sistema nacional de educação não é do governo federal, mas é da Federação, portanto, dos próprios entes federados que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão.

Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação ao qual cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formular as diretrizes, definir as metas e indicar os meios pelos quais as metas serão atingidas no período de vigência do plano definido, pela nossa legislação, em dez anos.

3. O regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios

A Constituição Federal trata da relação de colaboração entre os entes federativos em dois momentos.

O primeiro momento se explicita no parágrafo único do art. 23 do Título III — Da Organização do Estado, Capítulo II — Da União. O referido art. 23 tem como objeto a “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” e o enunciado do § único é o seguinte, na versão original promulgada em 5 de outubro de 1988: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Considerando a complexidade da questão, uma vez que o referido art. 23 contém doze incisos especificando diversas e variadas competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que dificultaria englobá-las todas em uma única lei complementar que as regulamentaria, em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 53, passando a redação para o plural: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Significativamente, o autor dessa emenda foi o deputado federal Carlos Augusto Abicalil, histórico militante da causa educacional, tendo exercido a presidência da CNTE — Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação. E sua iniciativa foi motivada exatamente para permitir que, em lugar de se ter de aprovar uma única lei complementar regulamentando todas as possibilidades previstas na Constituição para a cooperação entre os entes federativos, a emenda, tornando possível a aprovação de diversas leis, permitirá que se aprove uma lei regulamentando a cooperação no campo da educação deixando em aberto a questão das outras formas de cooperação que poderão ser regulamentadas, em outros momentos, por meio de outras leis.

Para dar cumprimento a esse dispositivo, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, sancionado em 25 de junho de 2014, estipulou, na meta 20.9, o prazo de dois anos para a aprovação de lei complementar, regulamentando esse dispositivo constitucional, e foi além, incluindo na mesma lei o art. 211, que trata do regime de colaboração, embora, nesse caso, a Constituição não se refira à exigência de

regulamentação. A referida meta não se cumpriu, pois os dois anos venceram em 25 de junho de 2016, portanto, há mais de um ano, e sequer o projeto dessa lei complementar chegou a ser apresentado. Como registrei em outro trabalho (Saviani, 2016, p. 337), no caso do parágrafo único do art. 23 a regulamentação vem sendo adiada já faz 28 anos, uma vez que “a Constituição de 1988 não fixou prazo para o atendimento dessa exigência. O PNE, no entanto, cometeu a ousadia de não apenas estabelecer o exíguo prazo de dois anos, mas incluiu no mesmo dispositivo também a regulamentação do art. 211” o que, reitero, não é exigido pela Constituição, tratando-se, pois, de um dispositivo autoaplicável.

O segundo momento em que a Constituição trata da colaboração entre os entes federativos é exatamente no art. 211, desta vez referindo-se especificamente à educação. Eis o teor do artigo: “A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Como se vê, não há, aí, menção explícita ao Sistema Nacional de Educação ou de Ensino. O plural “os seus sistemas de ensino”, que encerra o enunciado dessa prescrição constitucional, tem sido lido como os sistemas de ensino da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Ora, que a União pode organizar o próprio sistema de ensino é algo que as constituições anteriores e também a LDB de 1961 já admitiam, o mesmo valendo para os estados e Distrito Federal. Já a inclusão dos municípios nesse novo preceito do regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino aparece como uma novidade se se entender que se trata de organizar os respectivos sistemas. De fato, é essa a interpretação que praticamente todos os leitores vieram a fazer desse dispositivo constitucional.

No entanto, essa mesma Constituição de 1988, ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, inciso IX); e que é competência

comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V), não estendeu aos Municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os Municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no art. 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos Municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Como interpretar esse dispositivo? Estaria ele afirmando claramente a competência dos Municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino? Mas então, por que não se estendeu aos Municípios, de forma explícita, a competência para legislar em matéria de educação? A persistência dessas perguntas que continuam a exigir respostas, me obriga a retomar considerações que fiz em momentos anteriores.

Observe-se que nessa passagem da Constituição Federal não aparece a expressão “os respectivos sistemas de ensino”, mas “os seus sistemas de ensino”. Ora, o adjetivo “respectivos” denota univocamente “de cada um” enquanto que a palavra “seus” pode significar tanto “de cada um” como “deles”, isto é, os sistemas de ensino da União, Estados e Municípios.

Será que, no citado art. 211, o acento deve ser posto na competência individual de cada ente federativo ou no regime de colaboração entre eles? Ou seja: o plural “sistemas de ensino” deve ser lido como significando que cada um organiza o respectivo sistema de ensino ou estaria significando que a organização dos sistemas de ensino pressupõe sempre a colaboração entre os vários entes federados? Assim, no Distrito Federal, que não é constituído por Municípios, a organização do sistema de ensino implicaria apenas a colaboração entre a União e o Distrito Federal. Já nos Estados essa organização envolveria a colaboração entre a União, o Estado e os seus Municípios.

Além disso, não se pode perder de vista que o termo “sistema” é utilizado em educação de forma equívoca assumindo, pois, diferentes significados. Ao que tudo indica, o art. 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas por analogia são chamadas aí de sistemas de ensino. Com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas. Daí falar-se em sistema estadual, sistema municipal, sistema particular etc., isto é, respectivamente, rede de escolas organizadas e mantidas pelos Estados, pelos Municípios ou pela iniciativa privada.

O caráter apenas analógico do uso do termo sistema nesses casos fica claro especialmente quando se fala em sistema particular de ensino. Isso porque o sistema de educação, em sentido próprio, só pode ser público uma vez que somente o Poder Público tem a prerrogativa de estabelecer normas que obrigam a todos. Tanto é assim que as instituições particulares de ensino integram o sistema público. Assim, conforme definido pela LDB, as escolas superiores particulares integram o sistema federal, submetendo-se às suas normas, devendo ser autorizadas e reconhecidas pelo Conselho Nacional de Educação. As escolas privadas de ensino fundamental e médio integram os respectivos sistemas estaduais de ensino, sendo autorizadas a funcionar e, depois, reconhecidas, pelos Conselhos Estaduais de Educação; e as escolas particulares de educação infantil integram os respectivos sistemas municipais de ensino, quando houver, devendo, nesses casos, ser autorizadas e depois reconhecidas pelos Conselhos Municipais de Educação. Nos Municípios que não instituíram os próprios sistemas de ensino, as escolas de educação infantil privadas integrarão o respectivo sistema estadual de ensino subordinando-se, portanto, ao Conselho Estadual de Educação. É evidente, portanto, que não existem, em sentido próprio, sistemas particulares de ensino.

Obviamente, cabe aos Municípios manter escolas, em especial de educação infantil e de ensino fundamental o que, aliás, está prescrito expressamente no inciso VI do art. 30 da Constituição Federal de 1988: “compete aos Municípios: VI — manter, com a cooperação técnica e

financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental". E ao conjunto das escolas mantidas pelos Municípios é comum denominar, por analogia, de "sistema municipal de ensino". Tudo indica, portanto, que, quando os constituintes utilizaram, no art. 211, a expressão "os seus sistemas de ensino", eles estavam se referindo às redes de ensino que União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam organizar, em regime de colaboração. Não se cogitava, por conseguinte, da criação dos sistemas municipais de ensino em sentido próprio.

Em abono ao que acabei de afirmar é de se notar que não consta do referido art. 30, que trata das competências dos Municípios, a prerrogativa de "legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto" como ocorre com a União, Estados e Distrito Federal. Portanto, numa interpretação estrita do que está expresso no texto da Constituição Federal em vigor, os Municípios não dispõem da faculdade de instituir sistemas próprios de ensino já que isso entraria em conflito com o disposto no Título III da Constituição. Consequentemente, não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. As escolas municipais integrariam, via de regra, os sistemas estaduais de ensino subordinando-se, pois, às normas estabelecidas pelos respectivos Estados.

O texto da nova LDB, entretanto, procurou contornar a dificuldade apontada, ultrapassando a ambiguidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino. Para tanto, além do art. 211 ("A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os *seus* sistemas de ensino"), a LDB terá certamente buscado respaldo nos incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal que afirmam, respectivamente, a competência dos Municípios para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". Assim, o inciso III do art. 11 da LDB estipula que cabe aos Municípios "baixar normas complementares para o seu sistema de ensino". Isso posto, ainda que do ponto de vista da hermenêutica constitucional se possa arguir contra a constitucionalidade do disposto

na LDB já que, se os constituintes quisessem, de fato, estender essa competência aos Municípios o teriam feito expressamente como o fizeram em relação aos Estados e ao Distrito Federal, já não pairam dúvidas, à luz do texto da LDB, quanto à competência legal dos Municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino. A questão que se põe, agora, diz respeito às condições para a sua efetivação. E aqui a LDB revela uma certa cautela ao prescrever, no parágrafo único do art. 11, que “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Cumprir observar, então, que a definição clara da competência dos Municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal. Portanto, não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional, já que esta não diz que os Municípios poderão organizar seus sistemas de ensino mas afirma que deverão fazê-lo (Romão, 1997, p. 21, 22). Em verdade, a LDB, ainda que lhe dê caráter opcional, estabelece claramente a competência dos Municípios para organizar os próprios sistemas de ensino. Aliás, o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nessa matéria. Com certeza, a LDB introduziu a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambiguidade da Constituição, como já se mostrou. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos Municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. É de se notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso também no texto constitucional quando, ao estabelecer no inciso VI do art. 30 a competência inequívoca dos Municípios de manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, acrescenta que isso será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Cabe, pois, a cada Município decidir entre as três possibilidades previstas na LDB, a saber: a) instituir o próprio sistema de ensino; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino; c) compor com o Estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica. A opção a ser adotada deverá ser prevista no plano educacional do Município ao mesmo tempo em que determinará a forma como será detalhado o referido plano educacional.

4. Conclusão

Mas agora, desde 2009, quando entrou em vigor a Emenda Constitucional n. 59, que deu a seguinte redação para o art. 214: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração”, caíram por terra os argumentos contra a instituição do SNE pautados numa suposta inconstitucionalidade. Com efeito, finalmente a expressão “Sistema Nacional de Educação” passou a figurar explicitamente no texto da Constituição.

Esse foi um passo importante porque, do ponto de vista formal, já não se pode alegar inconstitucionalidades de qualquer espécie para impedir a aprovação da proposta de criação do Sistema Nacional de Educação.

No entanto, é forçoso observar que a referida emenda contém uma impropriedade ao subordinar o Sistema Nacional de Educação ao Plano Nacional de Educação. E, isso, por várias razões.

Em primeiro lugar, é inadequado atribuir ao PNE o objetivo de articular o SNE. Isso não apenas porque se o objetivo do PNE é articular o sistema, então o sistema já estaria existindo, mas de forma não articulada, razão pela qual seria necessário proceder à sua articulação, mas principalmente porque a articulação é um atributo inerente ao sistema. Assim, se se trata de algo não articulado, então

não se trata de sistema, ou seja, este ainda não existe sendo, pois, necessário proceder à sua criação.

Em segundo lugar, o enunciado da emenda é também inapropriado porque o sistema precede o plano não podendo, portanto, ser por ele criado ou articulado, já que o sistema tem caráter permanente enquanto que o plano tem caráter transitório, com duração previamente determinada que, no caso em tela, é de dez anos.

Por fim, deve-se observar que a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014-2024, ao cumprir o mandado constitucional definido pela Emenda n. 59, de certo modo corrigiu o enunciado da emenda ao determinar, no art. 13: “O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 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”. Vê-se que, assim procedendo, a Lei n. 13.005 restabeleceu a precedência do SNE sobre o PNE. É, pois, o Sistema Nacional de Educação que terá a incumbência de articular todos os serviços educacionais, assim como os níveis e modalidades de ensino nos âmbitos dos três entes federativos (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) e efetivar as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Conseqüentemente, agora o problema não mais diz respeito à admissibilidade constitucional da proposta de criação do Sistema Nacional de Educação. A Constituição o impõe formalmente. E, mais do que isso, nos termos da Emenda n. 59, a instituição do SNE deve se efetivar em regime de colaboração. Caberia, pois, ajustar a redação do art. 211 da seguinte forma: “A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, o Sistema Nacional de Educação”.

Esta me parece, de fato, a interpretação mais adequada que flui do conjunto do texto constitucional que começa por definir a competência exclusiva da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV); prossegue afirmando a competência

concorrente da União e Estados, Distrito Federal para legislar em matéria de educação (art. 24, inciso IX); continua afirmando que é competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V), para cuja efetivação estabelece a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, parágrafo único); e culmina com o art. 211, estabelecendo o regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização do ensino. Ora, a organização intencional e planejada de todos os aspectos da educação efetivada em regime de colaboração pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, eis o que se chama Sistema Nacional de Educação.

A clareza sobre essa questão se faz necessária mormente nessa época de retrocesso político em que está em curso o desmonte até mesmo das ainda limitadas conquistas educacionais obtidas nos últimos anos. Entre elas, as próprias metas do Plano Nacional de Educação que vão vencendo sem que sejam cumpridas, a exemplo da citada estratégia de número 9 da Meta 20, relativa à aprovação de lei complementar instituindo o sistema nacional de educação, que venceu em 25 de junho de 2016 e até agora, além de não ter sido encaminhado o projeto respectivo, tudo indica que o governo federal ilegítimo e antipopular instalado em consequência de um golpe jurídico-midiático-parlamentar não mais cogita da instalação do sistema nacional de educação.

Cabe, pois, sobre a base da compreensão do significado e relevância que tem, para o nosso país, a instalação de um autêntico Sistema Nacional de Educação, retomar a mobilização para reverter o retrocesso recuperando o protagonismo das entidades representativas dos educadores no Fórum Nacional de Educação assim como na organização e realização da III Conferência Nacional de Educação prevista para o ano de 2018, que o atual governo federal, violando o disposto na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação, autoritariamente descaracterizou. E, para ter êxito, essa mobilização deve estar articulada com o *Programa Popular*

de Emergência do movimento pelas eleições diretas já, no qual são propostas 76 ações distribuídas por dez pontos, entre os quais destaco o VI — Direito à saúde, à educação, à cultura e à moradia.

Referências

BOBBIO, Norbert; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1999.

CASTANHA, André Paulo. *O Ato Adicional de 1834 e a educação elementar no Império: descentralização ou centralização?* Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

ROMÃO, José Eustáquio. *A LDB e o município: Sistema Municipal de Educação*. Mimeografado, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. 2. ed. revista e ampliada. Campinas: Autores Associados, 2017.

_____. *Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024)*. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Campinas: Autores Associados, 2016.