



**Emerson Pereira Branco**



Secretaria de Educação e do Esporte do Paraná

[ems\\_branco@hotmail.com](mailto:ems_branco@hotmail.com)

**Alessandra Batista de Godoi Branco**



Instituto Federal do Paraná (IFPR)

Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR)

[alessandra\\_g12@hotmail.com](mailto:alessandra_g12@hotmail.com)

**Lilian Fávaro Algrândio Iwasse**



Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR)

[coordlilianfavar@gmail.com](mailto:coordlilianfavar@gmail.com)

**Shalimar Calegari Zanatta**



Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR)

[shalicaza@yahoo.com.br](mailto:shalicaza@yahoo.com.br)

# **SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CRÍTICAS NO CONTEXTO DA IMPLANTAÇÃO DA BNCC**

## **RESUMO**

A implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) tem por objetivo promover a equidade de oportunidades, de acordo com o Governo Federal, que a define como uma ação democrática. No entanto, conforme a Constituição Federal de 1988, a implantação da Base está condicionada à implementação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), a quem caberia propor estratégias para diminuir as desigualdades, que seriam efetivadas pelo Regime de Colaboração entre os entes federados. Diante deste cenário, este artigo pretende, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, defender a ideia de que a implantação de uma Base Comum, como ação solitária, não poderá promover a efetiva democracia, considerando que acreditamos que esta seria viabilizada pelo estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação. Vale ressaltar que essa possibilidade não tem sido contemplada nas discussões das unidades federadas nacionais.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Educação. BNCC. Regime de Colaboração.

## **NATIONAL EDUCATION SYSTEM: CRITICS IN THE CONTEXT OF BNCC IMPLEMENTATION**

### **ABSTRACT**

The implementation of the Common National Curricular Base (BNCC) aims to promote equity of opportunities, according to the Federal Government, which defines it as a democratic action. However, according to the Federal Constitution of 1988, the implementation of the Base is conditional on the implementation of a National Education System (SNE), which would be responsible for proposing strategies to reduce inequalities, which would be accomplished by the Collaboration Regime between the federated entities. Given this scenario, this article intends, through bibliographical and documental research, to defend the idea that the implementation of a Common Base, as a solitary action, cannot promote effective democracy, considering that we believe that it would be made possible by the establishment of a National Education System. It is noteworthy that this possibility has not been contemplated in the discussions of the national federated units.

**Keywords:** National Education System. BNCC. Collaboration Regime.

**Submetido em:** 01/07/2019

**Aceito em:** 03/11/2019

**Publicado em:** 23/12/2019



<http://dx.doi.org/10.28998/2175-6600.2019v11n25p271-294>



## I INTRODUÇÃO

O discurso do Governo Federal, veiculado, principalmente, pelas mídias televisivas, defende a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como um meio de promover, entre todos os alunos de escolas públicas e particulares, a democracia do direito à aprendizagem, definindo cidadania como respeito às diferenças. Desse modo, a referida narrativa assegura que esta será a primeira vez que o Brasil terá uma Base Nacional Comum Curricular, afirmando-se, ainda, que se a base da educação é a mesma, as oportunidades também serão, pois, “[...] para além da garantia de acesso e permanência na escola, é necessário que sistemas, redes e escolas garantam um patamar comum de aprendizagens a todos os estudantes, tarefa para a qual a BNCC é instrumento fundamental” (BRASIL, 2017).

Uma “aprendizagem homogênea” pode ser garantida num país tão diverso, no que diz respeito a questões referentes a território, oferta de oportunidades, acesso à cultura, aspectos sociais e financeiros? Ainda assim, se cada Estado tivesse as mesmas condições, recebesse os mesmos investimentos e valorização, voltados à educação, uma base comum (por si mesma) garantiria o acesso e o êxito de todos?

Partindo desses questionamentos, voltamo-nos para uma questão há muito demandada: um sistema único para a educação brasileira. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo abordar questões relativas ao Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Regime de Colaboração no processo e na implantação da BNCC, sendo que, a partir disso, investigaremos se esses pilares estão presentes, ou ausentes, nesse projeto/documento, que se sustenta em discursos baseados na igualdade, equidade, inclusão, justiça e democracia.

Vale lembrar que, a implantação da BNCC é uma exigência legislativa, conforme consta no Art. 214, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); no Art. 210, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996); na estratégia 7.1, do Plano Nacional de Educação, de 2014-2024 (BRASIL, 2014b) e no Art. 13, da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

O que é possível observar é que, mesmo com todo o respaldo legal, o cenário educacional brasileiro vem se estruturando, ao longo do tempo, na histórica desorganização e fragmentação da educação, que tem reproduzido um sistema educacional extremamente heterogêneo, quanto à sua qualidade, e excludente, quanto à permanência do aluno no processo de ensino e aprendizagem.

Nessa perspectiva, é possível considerar que o SNE seria um órgão gerenciador das políticas educacionais, visando à superação de demandas educacionais importantes, buscando a elaboração de políticas de Estado, para que estas não fiquem subordinadas às ações de um determinado governo. (DOURADO, 2013). Nesse sentido, o Regime de Colaboração entre as esferas municipal, estadual e federal, dinamizaria um processo educacional democrático, com vistas a garantir uma educação equitativa

e um padrão mínimo de qualidade no ensino, em todo o território nacional, sobretudo, por meio de uma distribuição justa de recursos financeiros.

A BNCC, apesar de ser um documento normativo para a Educação Básica, se direciona mais para uma reorganização curricular, sob a égide da influência do empresariado e de interesses de órgãos internacionais e, por sua vez, do capital, conforme asseverado a seguir.

Os sites dos principais agentes públicos que dinamizaram o debate até então indicam praticamente os mesmos “parceiros”. Instituições financeiras e empresas — Itaú [Unibanco], Bradesco, Santander, Gerdau, Natura, Volkswagen, entre outras — além de Fundação Víctor Civita, Fundação Roberto Marinho, Fundação Lemann, CENPEC, Todos pela Educação, Amigos da Escola. (MACEDO, 2014, p. 1540)>

Entendemos, portanto, que as grandes empresas, organizações não governamentais e instituições filantrópicas atuaram, enquanto “parceiros e colaboradores”, moldando o currículo e/ou o ensino a condições que não refletem o empenho na resolução dos problemas, que envolvem as desigualdades do direito de aprendizagem - tal qual preconiza o texto da BNCC.

Diante dessas considerações, o presente artigo pretende, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, discutir sobre a importância da efetivação de um SNE. Para isto, discorre-se sobre as oportunidades para sua instituição no decorrer da história, sua relação com o Regime de Colaboração, os principais desafios para a sua implantação e as suas correlações com a BNCC.

## **2 A RELEVÂNCIA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Vivemos em uma sociedade marcada por fortes traços de desigualdades, em consequência, sobretudo, das políticas voltadas para o atendimento das demandas do capitalismo. Se por um lado, a história revela que há muitas diferenças entre as classes sociais, no que diz respeito ao acesso às riquezas, por outro pode ser afirmado que a mesma diferença se faz presente no acesso à cultura e ao conhecimento, sendo verificável a estratificação, inclusive, entre as próprias escolas públicas, principalmente, no que diz respeito à questão da qualidade do ensino.

Vivemos numa sociedade em que não há garantia de participação econômica, social, política e cultural para todos. A localização das políticas de atendimento aos direitos sociais no plano da sociedade é a definição dessas políticas no locus da desigualdade – cada comunidade, grupo, entidade, etc. oferece o atendimento dentro das condições que possui, com maior ou menor grau de universalização e qualidade dependendo dos recursos disponíveis. O papel equalizador das desigualdades exercido pelo Estado tem sido uma conquista política dos setores populares (ZANDER; TAVARES, 2016, p. 99).

Nesse sentido, o Estado deve promover uma política educacional que objetive a igualdade de condições e de oportunidades, visando à efetiva democratização do ensino. No que se refere ao acesso, Zander e Tavares (2016) indicam que, apesar da oferta de ensino de diversos níveis e modalidades no

Brasil, o atendimento educacional é ainda muito precário, considerando que, em pleno século XXI, ainda permanecem altos índices de analfabetismo, somados à condição de que nem todas as crianças e adolescentes estão na escola, ou permanecem nela.

De acordo com dados do Censo Escolar de 2018, embora a Educação Infantil tenha apresentado um índice de atendimento de 91,7% de crianças, na faixa etária de 4 e 5 anos, 8,3% destas ainda estavam fora da escola. A situação é ainda mais grave quando a análise permeia a oferta da educação infantil para creches, pois, “[...] nessa faixa, o atendimento escolar é de 32,7%, indicando que há um substancial espaço para ampliação da oferta” (INEP, 2019a). No Ensino Médio, o atendimento, além de não atingir todos os jovens em idade adequada, verifica-se que, nos últimos 5 anos, houve uma redução de 7,1% no número de matrículas (INEP, 2019a). Estes dados apontam que nem todos são atendidos em seu direito à educação, sequer no nível básico.

Outro fator agravante é o que diz respeito à permanência e ao êxito dos estudantes, uma vez que, são notórios os altos índices de reprovação e evasão, que acabam resultando na elevação da taxa de distorção idade-série, cujos índices, em 2018, chegaram a 11,2% das matrículas, nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 24,7%, nos anos finais; e 28,2%, no Ensino Médio (INEP, 2019a). Isso significa que nem todos os alunos conseguem permanecer ou prosseguir com seus estudos, fato que denota não só o insucesso dos estudantes, mas, também, de um sistema, que acaba sendo excludente e díspar.

Nesse contexto, a efetivação de um SNE deveria ter como objetivo primordial a correção das desigualdades no atendimento de alunos das escolas públicas, tendo como princípio a oferta de recursos humanos e financeiros suficientes, no sentido de assegurar a equidade, no que diz ao respeito ao direito de acesso do aluno à escola e à sua permanência nela, visando a um ensino que proporcione a democratização da educação, por meio de uma formação sólida, capaz de promover a emancipação humana.

Segundo Bordignon (2009), a ideia de um SNE, embora não tenha sido utilizada essa denominação, constituía o eixo do Manifesto dos Pioneiros que, já na década de 1930, denunciava a fragmentação e a desarticulação do ensino nacional, no Brasil. É importante ressaltar que, os signatários do Manifesto não preconizaram um sistema único para a educação nacional, mas uma organização baseada em princípios que configurassem uma coerência interna e unidade nacional, sob o viés de uma política educacional descentralizadora, que valorizasse a autonomia dos entes federados.

Saviani (2017) considera que o sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos, intencionalmente reunidos, de modo a formar uma organização coerente e operante. Nessa vertente, o SNE seria esta unidade, reunindo vários aspectos ou serviços educacionais, mobilizados e propositalmente associados, a fim de estruturar um conjunto conexo, que orienta, de forma eficaz, o processo de educação da população do país. Compreende-se, portanto, que o sistema não é uma unidade monolítica,

indiferenciada, mas, sim, um arranjo de diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos, que mantêm suas especificidades, sem que haja, entretanto, a perda de identidade.

É preciso ressaltar que alguns fatores foram e ainda são preponderantes para a não garantia da educação para todos e que servem como obstáculos para um ensino de qualidade. Este é o caso, por exemplo, da questão da universalização da Educação Básica e da descentralização das responsabilidades (inclusive financeiras), relacionadas às etapas da Educação Infantil e dos Anos iniciais do Ensino Fundamental, que são responsabilidade dos municípios. A respeito disto, é preciso refletir que a universalização que se configura como fundamental e necessária, contraditoriamente, contribuiu para acentuar as demandas educacionais, uma vez que, os recursos destinados a essa área, não aumentaram na mesma proporção que o número de matrículas e de urgências das unidades escolares.

Outra dificuldade que pode ser destacada é a quantidade de professores com formação específica e adequada que, em muitas áreas e disciplinas, não são suficientes para atender à demanda. Segundo dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018), uma parcela significativa de professores vem atuando sem uma formação pedagógica adequada, ou até mesmo sem a formação mínima exigida, fato que também corrobora para a perda da qualidade do ensino.

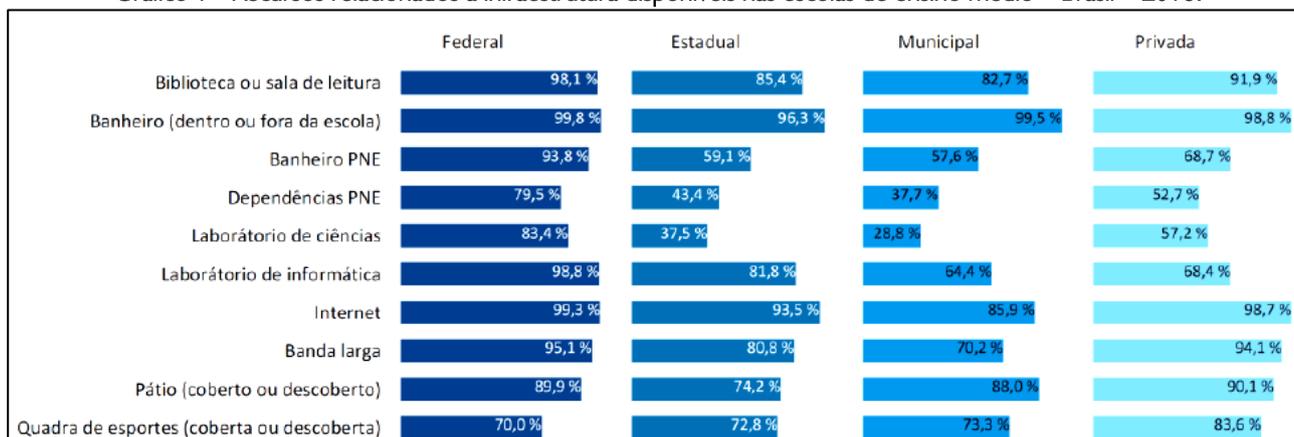
Além disso, cabe ainda frisar que:

[...] com a democratização do acesso e a não ampliação dos recursos para o ensino obrigatório, as condições de funcionamento das escolas tornaram-se precárias, a remuneração dos professores caiu a níveis insustentáveis, o investimento na formação profissional dos professores foi insuficiente, afetando irremediavelmente a qualidade de ensino. Desse modo, a construção da escola pública brasileira é, ainda, processo inacabado (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 258).

Nesse ínterim, compreende-se que a descentralização contribuiu para efeitos deletérios, visto que a União repassou suas responsabilidades para os municípios, ação extremamente preocupante, pois os mais de 5.500 municípios apresentam diferentes condições financeiras, estruturais e de pessoal. Sendo assim, a educação ofertada tende a apresentar diferentes padrões de qualidade entre si, face à dificuldade, ou até a impossibilidade, de todos destinarem, proporcionalmente, o mesmo montante de recursos financeiros para a educação pública, oferecida nas diferentes localidades.

Por meio da análise do Gráfico 1, que integra o Censo Escolar de 2018, realizado pelo INEP (2019b), observa-se que muitos recursos básicos, tais como, biblioteca, quadra de esportes, laboratório de informática e laboratório de ciências não estavam presentes em grande parte das escolas da Educação Básica.

Gráfico I - Recursos relacionados à infraestrutura disponíveis nas escolas de ensino médio – Brasil – 2018.



Fonte: Inep (2019b).

Os resultados apresentados no Gráfico I mostram a variação dos recursos e estruturas mínimas, que não são disponibilizados para todas as escolas, além da distinção entre as redes: privada, municipal, estadual e federal. Ainda que os dados se restrinjam às escolas que ofertam o Ensino Médio, o fato é que as condições variam e, de modo geral, os índices das escolas municipais são mais alarmantes em comparação às demais.

A inserção formal do município como ente federado na Constituição possui um viés idealista, pois, essa inserção desconsiderou os impactos políticos e financeiros, questões técnicas de repartição de rendas e de competências, as desigualdades entre as regiões, estados e municípios e, principalmente, desconsiderou uma análise profunda sobre a relação entre município, federação e educação. Sendo assim, acabou por acirrar novos conflitos federativos quando de sua repartição de competências, adotou o método de competências comuns num Estado marcado por um federalismo excessivamente predatório/competitivo. (ZANDER e TAVARES (2016, pp. 104-105).

Para os autores, essa configuração implicou em alguns efeitos reais na educação, uma vez que as escolas passaram, então, a ser mantidas em condições desiguais, pois estas contam, principalmente, com os recursos municipais. Tal situação trouxe como consequência o recebimento de diferentes montantes por parte das instituições, sendo que, parte destas, por receberem pouco investimento do poder público, apesar do grande esforço e dedicação da comunidade escolar, não tem conseguido produzir uma educação que possa ser avaliada como sendo de boa qualidade.

Diante do exposto, torna-se possível compreender alguns aspectos da disparidade que ocorre na área da educação, levando-se em conta as regiões, os municípios e escolas do país, no que se refere a “padrões de qualidade”, sendo viável afirmar que não há uma educação equitativa em todo o território nacional. No que diz respeito a tal situação, consideramos que este resultado advém, sobretudo, da distribuição desigual dos recursos financeiros, ou seja, da falta de investimentos. Nesse ponto reside um dos principais objetivos pela defesa da efetivação de um SNE, pois, acreditamos que, juntamente com o

Regime de Colaboração, este possa ser capaz de corrigir, ou pelo menos minimizar, essas desigualdades e promover uma educação mais justa, democrática e equitativa.

Convém ressaltar que o problema não está na universalização da Educação Básica, ou na descentralização, mas, sim na forma como esses eventos foram implementados e, principalmente, na sobrecarga imposta aos municípios, resultando na precarização e na perda de qualidade dos serviços públicos essenciais, estando dentre eles, a Educação.

Justificando a ideia anterior, é possível indicar que a universalização é imprescindível para que todos tenham acesso à Educação Básica. No caso da descentralização, ela pode corroborar para a autonomia dos municípios e dos Estados, desde que esta não ocorra sob a forma de isolamento, pois, conforme afirma Saviani (2017), a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo, sendo esta forma considerada adequada para se atender às necessidades educacionais do Brasil.

Na visão de Libâneo *et al.* (2012), os eixos norteadores das ações educativas não devem representar a supervalorização da competitividade, do individualismo, da liberdade excessiva, da qualidade econômica e da eficiência para poucos, com a exclusão da maioria. Consideramos que eles devem orientar para o incremento da solidariedade social, da igualdade, da democracia e da qualidade social.

Constata-se, portanto, que existe a prerrogativa de integrar o país a uma economia global competitiva, fomentando seu desenvolvimento, porém, sem perder a soberania, sem sacrificar sua cultura, seus valores, sem marginalizar os pobres. Posto isso, verifica-se que o grande desafio é justamente incluir, nos padrões de vida digna, os indivíduos excluídos, que não apresentam condições básicas para se constituírem cidadãos participantes de uma sociedade em permanente mutação. Sendo assim, torna-se, então, não apenas relevante, mas, imprescindível, a efetivação de um Sistema Nacional de Educação, a fim de que a Educação, no Brasil, assuma contornos mais democráticos, solidários e equitativos.

### **3 OPORTUNIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Durante o século XX, em algumas ocasiões, discutiu-se a necessidade da efetivação de um Sistema Nacional de Educação; todavia, mesmo sendo uma ação possível de se realizar, por diversos fatores, em nenhuma delas o ato se concretizou, sendo que até o presente momento, nosso país ainda não dispõe de um sistema capaz de organizar a educação nacional e conferir-lhe um caráter de equidade e um padrão de qualidade homogêneo para todos os cidadãos brasileiros.

Segundo Saviani (2010), uma das primeiras oportunidades para a organização de um SNE ocorreu na década de 1930, em consonância com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), e com a Constituição Federal de 1934. Nesse período, a Constituição estabelecia a exigência de fixação, pela União, das diretrizes da educação nacional e a formulação de um Plano Nacional de Educação.

Em 1946, a Constituição Federal reiterou a mesma exigência e, de igual modo, a organização e a implementação do SNE não foram asseguradas, mantendo-se a centralidade nos sistemas estaduais, admitindo-se o sistema federal, em caráter supletivo. Para Saviani (2010), os interesses das escolas particulares, guiando-se pelo temor do suposto monopólio estatal do ensino, concorreram para afastar a preocupação e a organização de um Sistema Nacional de Educação.

Ainda conforme Saviani (2010), outra oportunidade para a elaboração de um SNE ocorreu com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, em decorrência da atual Constituição Federal, promulgada em 1988. Dessa vez, a organização do SNE foi inviabilizada pela interferência governamental, que preferiu uma LDB minimalista, para não comprometer sua política educacional, que promovia a desresponsabilização da União pela manutenção da educação, ao mesmo tempo em que concentrava em suas mãos o controle desta, por meio de um sistema nacional de avaliação do ensino, em todos os seus níveis e modalidades.

Ao se analisar o texto da LDB, observa-se que a própria Lei faz menção sobre a importância da organização da educação em nível nacional, por meio do regime de colaboração. Sobre isto, a Seção “Título IV: Da Organização da Educação Nacional” estabelece.

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

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

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

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III – **prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;**

IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, **que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum** (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Convém observar que apesar da supracitada Lei evidenciar, claramente, o papel da União, na coordenação da política nacional e na formação básica comum, ela não determina como obrigatoria a criação de um Sistema Nacional de Educação.

A esse respeito, Libâneo *et. al.* (2012) afirmam que a proposta preliminar da LDB previa a existência de um Sistema Nacional de Educação, mas que, em sua versão final retificada, aprovada e publicada em 1996, este item foi substituído pela organização da educação nacional. Para os autores, essa mudança repercutiu desfavoravelmente e a decisão pela não obrigatoriedade de se criar um SNE foi resultado de um jogo político, entre forças com representatividade desigual no Congresso Nacional.

Com relação à Constituição Federal (CF) de 1988, o artigo 214 institui:

[...] a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Constata-se, pois, que a LDB não está em consonância com o conteúdo do artigo 214 da CF, uma vez que o texto constitucional prevê a criação do Sistema Nacional de Educação que, juntamente com o Regime de Colaboração, seria responsável por definir ações, nas diferentes esferas federativas, para a organização da educação.

Considerando tais encaminhamentos, é lícito evidenciar que:

[...] a criação de um sistema nacional articulado de educação, de forma que o Estado, a sociedade e as diferentes esferas administrativas atuem de maneira organizada, autônoma, permanente, democrática e participativa, tem sido uma das principais pautas dos movimentos organizados de educadores, cujas conquistas têm sido marcadas por avanços e recuos (LIBÂNEO *et. al.*, 2012, p. 318).

Sob essa perspectiva, é possível apontar que, no contexto de recentes modificações na Educação Básica, expressas, principalmente, pela implantação da BNCC e pela denominada Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017), estamos diante de uma nova oportunidade para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação. Contudo, o que se observa é que os encaminhamentos que se fazem presentes nas discussões e debates acerca desses processos apresentam indícios de que mais uma vez isso não ocorrerá. Essa ideia será discutida de forma mais abrangente, ao longo deste trabalho.

## **4 A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO**

No processo de construção de um SNE, entendemos que o ponto de referência é o Regime de Colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, uma vez que, por meio desse

regime, será estabelecida, de forma clara, a divisão das responsabilidades para cada ente federado, com o objetivo de prover uma educação de qualidade e equitativa para toda a população brasileira.

Cury (2010) considera que esse sistema de repartição de atribuições já está presente na organização da educação nacional, mas falta um consórcio articulado e compromissado, com leis e regras claras, que fundamentem a função fiscal do Regime de Colaboração, no sentido de atender, de fato, ao pacto federativo. Por tais conjunturas, o alcance das políticas é minimizado, implicando no surgimento, ou no fortalecimento, de limites e dificuldades, na aplicabilidade, ou execução, de um aparelhamento nacional mais efetivo.

De acordo com Zander e Tavares (2016), alguns analistas afirmam que a Constituição Federal de 1988 é municipalista, uma vez que esta reconheceu o município como ente federado, e o que se seguiu a isto foi um movimento de progressiva descentralização, que influenciou, diretamente, na execução das políticas sociais, direcionadas às áreas de saúde, educação, habitação, saneamento, dentre outras. Dessa forma, em nome de uma (suposta) autonomia, estados e municípios tiveram suas responsabilidades ampliadas.

Em face deste cenário, pode ser indicado que a descentralização progressiva do atendimento educacional tem provocado o risco de localismo, sobretudo, frente às condições singulares de cada estado e município, pois, cada um fica entregue às próprias condições de pobreza e/ou riqueza, distanciando-se do almejado horizonte de igualdade, situação que reforça as discrepâncias, principalmente, entre os âmbitos municipais.

Conforme Zander e Tavares (2016), não existe uma autonomia financeira substancial que permita aos Municípios cumprirem suas competências constitucionalmente estabelecidas, então, conseqüentemente, estes assumem os encargos sem dispor de recursos financeiros suficientes para a execução das políticas que lhes foram delegadas.

Nesse sentido, apesar das proclamações em contrário, parece indisfarçável a conclusão de que a municipalização do ensino fundamental se configurou como um retrocesso [...]. O panorama que hoje se descortina [...] 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 (SAVIANI, 2017, p. 47-48).

Em relação à situação referenciada, é possível considerar que um dos seus principais fatores geradores é a falta da promulgação de leis complementares, que poderiam compor um arcabouço jurídico do Regime de Colaboração, conforme estabelece o parágrafo único, do artigo 23, da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Nesse sentido, é viável afirmar que a falta destas leis complementares dificulta a instituição

e o êxito do Regime de Colaboração e, conseqüentemente, da conquista dos objetivos vinculados a este, em prol da educação.

Segundo Martins (2011), a disparidade, de recursos e de condições, entre os estados, e entre os municípios, dentro de um mesmo estado, que seria minimizada com a complementação de recursos da União, se as referidas localidades atingissem uma média nacional, foi frustrada pela inexecução da citada lei. Outrossim, Bordignon (2009, p. 108) alega que “[...] como está situado na Constituição e na LDB, o Regime de Colaboração constitui somente a afirmação de um princípio, que não tem gerado efeitos práticos”.

Assim, o que se pode observar é que, sem o fortalecimento colaborativo entre os entes federados, o Regime de Colaboração, de fato, não atende à sua função principal, que é, justamente, garantir condições, a todos os municípios, para ofertar educação com o mesmo padrão de qualidade, em consonância com os parâmetros normativos de um SNE, sendo relevante ressaltar que esse fenômeno deve ocorrer sem que se verifique a perda da autonomia dos municípios, no atendimento de suas especificidades.

Para Gracindo (2010), o panorama da autonomia e da diversidade se inscreve na liberdade de agir dos entes federados, no sentido de preservar os direitos da heterogeneidade e da unidade, sendo necessário ocorrer um esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases para a relação entre todos os entes. Contudo, no cenário atual, isso ainda não se verifica, de modo que alguns municípios continuam em condições financeiras e orçamentárias desiguais em relação a outros, oferecendo, conseqüentemente, uma educação também desigual entre si.

Devido às suas próprias condições, os municípios com mais recursos e que investem mais na educação, tendem a ofertá-la com mais qualidade do que outros, que captam menos. Esse fato mostra uma ineficiência da União no exercício de sua função normativa, redistributiva e supletiva, conforme está previsto no artigo 8º, da LDB (BRASIL, 1996), que o direito à qualidade na educação deve ser igual para todos os cidadãos.

A incoerência, anteriormente apontada, indica que a própria legislação, que trata do Regime de Colaboração, deveria ser revista, de tal modo que apresentasse normatização e regras mais claras, definindo uma atuação mais contundente e homogênea da União na esfera da educação. De fato, o grande desafio está em cumprir a referida Lei, estabelecendo um Regime sob o qual o Brasil avance rumo à oferta de uma educação de qualidade e de justiça social, na expectativa de consolidação de um SNE.

A esse respeito, vale destacar o seguinte argumento:

Quase três décadas de vigência do modelo federativo promulgado em 1988 não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente regulamentadas. O parágrafo único do seu artigo 23 continua sem o devido detalhamento e o **esperado regime de colaboração entre os entes federados é ainda impreciso e desequilibrado.**

Esta situação fica evidente ao analisarmos a distribuição dos recursos destinados à educação pública por entes federados. O último dado disponível (2012) demonstra que a União contribui com 18,2% dos recursos aplicados, participação bastante desproporcional ao seu potencial arrecadatório. Essa fraca participação, que não sofreu variações na última década (em 2000 a União participou com 17,9%), **sobrecarrega os demais entes federados na prestação dos serviços educacionais e reforça os traços desiguais na oferta educacional, ou dizendo de outra forma, favorece a existência de diferentes padrões de qualidade** (ARAÚJO, 2014, p. 6, grifos nossos).

Para o mesmo autor, essa falta de regulamentação corroborou para a existência de dois fenômenos prejudiciais ao equilíbrio federativo e à garantia do direito à educação com equidade. Em primeiro lugar, houve clara sobrecarga de alguns entes federados, especialmente, os municípios, que assumiram mais responsabilidades do que está previsto na Constituição. Como segundo fenômeno, é possível afirmar que houve concorrência entre estados e municípios e uma relação de subordinação da esfera municipal, fruto do padrão de relacionamento político existente em muitas unidades da federação.

No tocante às mudanças, com promessas de resolução, estas caminham para outro rumo e para outros ideais, notando-se que, no decurso da elaboração e da implantação da BNCC e da Reforma do Ensino Médio (duas recentes propostas e alterações significantes para a Educação Básica), praticamente, não se discutiu sobre o Sistema Nacional de Educação e muito pouco se abordou o Regime de Colaboração.

Isso causa estranhamento, devido à importância do documento e da legislação que estão para ser consolidados, em busca da superação da desigualdade, da dualidade e da exclusão, sendo necessário refletir com seriedade sobre o que se propõe: - Um currículo-base padronizado, por exemplo, é suficiente (por si só) e pode ser aprendido e ensinado de modo semelhante, em escolas com realidades diferentes e recursos insuficientes?

Em relação aos recursos, é fundamental considerar as diferenças locais, vislumbrando-se que o ideal é que cada escola recebesse os recursos de acordo com a realidade na qual está inserida, por meio de um estudo minucioso e elaborado, considerando fatores intra e extra escolares, tais como: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região; as condições de infraestrutura escolar; as demandas e questões locais; a formação dos profissionais da educação, dentre outros. É incoerente e cruel usar como parâmetro apenas uma fórmula, que atrela os recursos a serem recebidos ao número de matrículas. Se esta prática perdura, podemos afirmar que a equidade, que é prometida pela BNCC, não passará de um discurso vazio, sem meios efetivos de se concretizar.

Ademais, diante de tal situação, não se pode ignorar o fato de que:

A universalização do ensino e a melhoria de sua qualidade, a elevação da escolaridade, a preparação tecnológica e a formação geral, abstrata, abrangente e polivalente dos trabalhadores são fundamentais para toda sociedade, especialmente quando se tem em vista, no mínimo, a garantia da igualdade de oportunidades. Nesse sentido, os impactos da revolução tecnológica no campo da educação podem e devem ser absorvidos, de modo que gerem perspectivas democráticas de construção de uma sociedade moderna, justa e solidária, o que, evidentemente,

não deve significar a aniquilação da diversidade e das singularidades dos sujeitos (LIBÂNEO *et al.*, 2012, p. 128).

Nesse sentido, a efetivação de um SNE deve ter como propósito principal a organização das ações educacionais, com visão global, buscando a unidade nacional, na multiplicidade das peculiaridades regionais, no sentido de se garantir um padrão mínimo de qualidade educacional. É possível apontar que o Regime de Colaboração, a nosso ver, é a forma de operacionalização do Sistema, não se tratando apenas de dar a todos o mesmo (igualdade), mas, devendo se considerar suas especificidades (equidade).

Em suma, a constituição de um SNE, visando à superação da fragmentação e do isolamento das políticas educacionais, está inexoravelmente relacionada ao Regime de Colaboração, que deve atuar não apenas na esfera vertical (União, estados e municípios), mas, também, na horizontal, entre os próprios municípios, articulados com os estados e com a União, buscando o fortalecimento do planejamento integrado e colaborativo, propiciando condições para que as políticas educacionais consigam promover: a gestão democrática e o desenvolvimento social; o direito à formação integral, com qualidade; a valorização à diversidade; a qualificação dos profissionais da educação; a educação inclusiva; a superação das discontinuidades das políticas públicas e o planejamento a médio e longo prazos; a distribuição equitativa e suficiente de recursos; a superação das disparidades educacionais, sociais e econômicas entre os municípios; dentre outros. Não é possível ignorar que tais fatores são primordiais e que requerem o enfrentamento de muitos desafios.

## 5 DESAFIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

De acordo com Zander e Tavares (2016), a inexistência de um SNE reflete no conjunto das escolas, níveis e modalidades, quando não se consegue assegurar a “unidade na diversidade”, sendo que a repartição do atendimento educacional entre os diversos entes federados tem resultado em fragmentação, sobreposição de instâncias, excessivo controle burocrático, em certos aspectos, e total falta de acompanhamento em outros.

Sob esta perspectiva, compreende-se que a educação não se desenvolve de maneira isolada, mas, sim, abarcando os campos econômico, político, filosófico ideológico e legal. De acordo com Saviani (2010), existem campos que se caracterizam como grupos de obstáculos que, historicamente, impediram a implantação de um Sistema Nacional de Educação: os **obstáculos econômicos**, decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; os **obstáculos políticos**, caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; os **obstáculos filosófico ideológicos**, nos quais prevalecem ideias pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional e os **obstáculos legais**,

materializados na resistência à incorporação da noção de um sistema nacional como parte de nossa legislação educacional.

No que tange aos obstáculos econômicos, destaca-se a histórica ineficiência da União em não aplicar recursos suficientes para se desenvolver uma educação de qualidade, no Brasil. Ainda conforme Saviani (2017), a Constituição de 1988 vinculou percentuais das receitas provenientes de impostos, porém, existe um desrespeito recorrente, por meio do descumprimento da norma estabelecida. Para exemplificar a armadilha dos repasses dos recursos, tem-se a estratégia de nomear receitas, sem utilizar a nomenclatura “Imposto”, empregando-se o termo “Contribuição”. Além disso, a instituição da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permitia subtrair 20% das vinculações orçamentárias, corroboram para que os recursos sejam distribuídos de maneira insuficiente, mantendo-se, desse modo, os obstáculos econômicos.

Vale destacar que os repasses de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação são imprescindíveis, quando se tem o intuito de promover um ensino com perspectiva de formação sólida e que seja capaz de promover a emancipação do sujeito. Acerca dos obstáculos políticos e da descontinuidade das políticas, vejamos a denúncia que segue.

É muito elucidativo que, nestas últimas décadas, praticamente a cada troca de governo se considere necessário redigir e implementar novas leis de reforma para o sistema educacional. Isso fica ainda mais evidente à medida que, com as políticas de teor mais economicista, proclama-se a aposta em reorientar o que vínhamos denominando sociedades da informação para sociedades baseadas na economia do conhecimento. A ênfase desse *slogan* está em prestar atenção àquela informação e ao conhecimento capaz de funcionar como matéria-prima para obter maiores benefícios econômicos. . (SANTOMÉ, 2013, p. 74).

De modo similar, Cury (2010) considera que a rotatividade administrativa é um grande desafio para a educação nacional, sendo necessário o estabelecimento de um padrão de qualidade para todos os níveis, etapas e modalidades da educação, que seja capaz de transcender a descontinuidade administrativa vigente; melhor explicitando: faz-se necessário estabelecer e zelar pelas metas; evitar a descontinuidade e defender uma educação como prioridade do Estado, fugindo das efêmeras políticas de Governo, que mudam constantemente, principalmente, por sofrerem influências externas.

Enquanto submetida aos interesses individuais de governos transitórios, a educação sofre rupturas e está à mercê de reformas e “deformas”, que desconstroem projetos, que avançam e retrocedem. Em alguns casos, investe-se, por exemplo, com vistas a determinados ideais, mas, logo, esses investimentos são tidos como ociosos e tornam-se obsoletos, se não atraem o interesse político dos governantes em exercício.

Saviani (2017) destaca que a marca da descontinuidade na política de educação é percebida na meta (sempre adiada) de eliminação do analfabetismo e da universalização do ensino fundamental. Nesse sentido, constata-se que o Brasil chegou ao século XXI sem resolver um problema que a maioria dos

países solucionaram na virada do século XIX para o XX. Na visão de Gatti (2013, p. 35), esta condição caracteriza o Brasil como o “país de escolarização tardia”, verificando-se a morosidade com que é tratado um problema, que se configura como emergencial, vergonhoso e inaceitável.

Diante do contexto apresentado, consideramos que o ponto fundamental para se remover os obstáculos políticos, é o estabelecimento de políticas educacionais como políticas de Estado, com base nas demandas sociais e educacionais emancipatórias. As questões que estão sendo discutidas não se resolvem com políticas de Governo, com metas voltadas para os interesses de grupos seletos, sobretudo, para os detentores de poder econômico e poder de influência.

Ao apresentar os obstáculos filosóficos ideológicos, Saviani (2017) indica que o problema principal reside nas questões relativas à mentalidade pedagógica, que é entendida como a unidade entre a forma e o conteúdo das ideias educacionais, a mentalidade pedagógica articulada à concepção geral do homem, do mundo, da vida, e da sociedade com a questão educacional.

Nesse sentido, é pertinente olhar para a BNCC e analisar os ideais que ela sustenta, seus objetivos pedagógicos filosóficos ideológicos para a Educação Básica: concentra-se na forma calcada no desenvolvimento de competências, a fim de promover a “ mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores, para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho” (BRASIL, 2017, p. 8). Seu foco consiste no saber fazer em detrimento do conteúdo historicamente produzido.

Retomando ao obstáculo filosófico e ideológico para a efetivação do SNE, o que ocorre, de acordo com Saviani (2017), é que em uma sociedade podem se estruturar diferentes mentalidades pedagógicas, principalmente, ao se considerar as diferentes forças sociais que atuam sobre ela. Desse modo, o autor reitera que não há um consenso entre estudiosos, e também entre a classe política, acerca da importância de sua efetivação.

Por fim, se os três primeiros obstáculos mencionados se mantiverem, eles contribuirão para a permanência dos obstáculos legais, não sendo difícil compreender tal situação, pois, uma vez que os interesses econômicos e políticos não estiverem alinhados à ideologia da efetivação de um SNE, tampouco haverá um consenso sobre, e dificilmente haverá subsídios e argumentos suficientes para a superação dos obstáculos legais. Em face do exposto, o que se nota nesse contexto é que se mantém uma petrificação, no sentido de qualquer tentativa de superar a condição posta na contemporaneidade e avançar para a consolidação do SNE.

É preciso ressaltar que, conforme foi observado em parágrafos anteriores, embora a Constituição Federal, de 1998, e a LDB, de 1996, apresentem elementos que forneçam as bases legais para a criação do SNE, não existem leis complementares que garantam seu cumprimento e efetivação. Conforme afirma

Saviani (2017), é preciso uma lei específica para a educação sistematizada, que se faz necessária para consolidá-la, ou pelo menos, determinar as condições para a sua criação.

Tentativas de mudar esse cenário já ocorreram. Em 2010, foi realizada a primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE), que tomou como eixo de referência o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” (BRASIL, 2010). Na ocasião, foram promovidas e fomentadas discussões relevantes sobre esse assunto, em busca da superação de dificuldades e de estratégias para esta construção.

Em 2014, a segunda CONAE apresentou como tema “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação”, dando andamento à proposta do primeiro evento. Entre outros aspectos, a conferência destacou que o Regime de Colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências, regulares e contínuas, de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional e indicando os que mais demandam apoio (BRASIL, 2014a).

Para a consolidação de um SNE, que efetivamente articule os diversos níveis e esferas da educação nacional, não podem ser desconsiderados importantes princípios, como por exemplo, a urgente necessidade de superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual, ainda presentes na sociedade e na escola (BRASIL, 2014a). Isso só será possível a partir de debates públicos e da consonância entre Estado, instituições de Educação Básica e Superior e movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à inclusão.

Trata-se, portanto, de um grande desafio para o enfrentamento dos empecilhos que, ao longo do tempo, vêm impedindo a implantação de um SNE, sobretudo aqueles obstáculos que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos.

A terceira CONAE, em 2018, abordou o 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” (BRASIL, 2018a). Embora não seja possível vislumbrar a sinalização de modificações na legislação, espera-se que as discussões realizadas durante o evento avancem, favorecendo a resolução das problemáticas e a futura consolidação de um SNE.

Conforme expõem Libâneo *et al.* (2012), a implementação do referido Sistema dependerá em muito das ações do Executivo Federal, dos governantes dos estados e dos municípios, do Congresso Nacional, e, sem dúvida, da continuidade da mobilização das entidades científicas, sindicais, e outras, que atuam na área educacional e estão efetivamente preocupadas em mudar a situação atual da educação brasileira, concebendo um projeto mais amplo e igualitário para o desenvolvimento do país.

Convém mencionar que, no contexto da aprovação da BNCC e da Lei Nº 13.415/2017, que subsidia a Reforma do Ensino Médio, não é possível encontrar elementos que contribuam para a superação desses obstáculos legais, uma vez que a discussão sobre um SNE está ausente da pauta e sequer faz parte dessas mudanças legais e estruturais, nem do processo que permeia sua implantação. Este é um ponto que merece receber uma crítica negativa no presente estudo, como será visto no próximo tópico.

## 6 A BNCC, O REGIME DE COLABORAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A discussão sobre uma Base Nacional Comum Curricular para a Educação Básica, no Brasil, não é recente, uma vez que a sua implantação já estava prevista na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996. Os Parâmetros Nacionais Curriculares (PCNs) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) precederam esse processo e trouxeram certo direcionamento para a construção dos currículos da Educação Básica, em anos anteriores à elaboração da BNCC.

A elaboração do referido documento teve início, amplamente, em 2015, quando foi realizado o I Seminário Interinstitucional para a elaboração da Base. A primeira versão do documento foi finalizada em março de 2016, entretanto, as discussões objetivando a elaboração da mesma não cessaram e seminários com professores, gestores e especialistas, abertos à participação pública, foram realizados por todo o Brasil. O resultado incidu na segunda versão da BNCC, publicada em 2016. Após análises e discussões, o processo culminou na terceira e última versão (BRASIL, 2017), cujo documento final foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em dezembro do mesmo ano, ficando pendente apenas a parte referente à etapa do Ensino Médio, publicada no primeiro semestre de 2018 (BRASIL, 2018b).

Desde o período em que iniciaram as discussões, as consultas e a elaboração do documento, ocorreram mudanças significativas entre as versões, fato que se deu em meio ao *impeachment* da presidente, na época, **Dilma** Rousseff, cuja continuidade do mandato foi impedido em agosto de 2016. Assim, a própria comissão que iniciou esse trabalho foi desfeita, sendo demandada, e a BNCC foi entregue “nas mãos” dos empresários e organizações, que concluíram o documento, em formato reduzido e bastante alterado, em comparação às versões anteriores.

Nesse momento, também foi instituída a reforma do ensino médio, por meio da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 - medida “emergencial”, sancionada pelo presidente Michel Temer, logo após assumir o mandato. Essas publicações mencionam a BNCC, ligando-a às mudanças impostas para o ensino médio.

Muitos estudiosos têm criticado o processo de discussão e de elaboração da BNCC, assim como também a Reforma do Ensino Médio, especialmente, pela participação e interferência de agentes externos, como os organismos internacionais e o empresariado (MACEDO, 2014). Diante dessas interferências, é notório que as ideologias neoliberais estão inseridas em tais processos, uma vez que favorecem a privatização e a parceria público-privada, com a injeção de recursos financeiros em instituições particulares, ao invés de investimentos na rede pública. Nesse aspecto, a criação de um SNE tende a ser uma questão mais distante, que vem marcada pelo desinteresse do Governo e do capital pela sua construção e manutenção e, portanto, pelos benefícios que poderia acarretar para a educação e seus ideais.

Pela ótica neoliberal, o ponto principal para se organizar uma escola não são as necessidades das pessoas, especialmente, daquelas que mais sofrem com as desigualdades existentes, mas, as demandas de competitividade de grupos e o lucro das empresas. Como consequência, as “soluções” propostas pela visão empresarial tendem a amarrar a reestruturação do sistema educacional às estreitas necessidades de treinamento da indústria e do comércio, em detrimento dos conhecimentos relacionados à arte, à cultura, às questões sociais e humanísticas, constatando-se, portanto, que os ideais neoliberais não defendem princípios emancipadores, tampouco justos e democráticos. Tais interesses são expostos nos próprios conteúdos, com a supressão do conhecimento e a “qualidade” estabelecida no ideal.

Não obstante, a BNCC (BRASIL, 2018b), ao tratar sobre questões como igualdade, diversidade e equidade, considera que o Brasil é um país caracterizado pela autonomia dos entes federados, que têm acentuada diversidade cultural e profundas desigualdades sociais. Mesmo assim, o documento se apresenta como instrumento fundamental para superá-las, explicitando as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver e expressar; ou seja, uma “igualdade educacional” sobre a qual as singularidades devem ser consideradas e atendidas. De acordo com a BNCC, essa igualdade deve valer também para as oportunidades de ingresso e permanência na educação básica, sem as quais o direito de aprender não se concretiza.

O Brasil, ao longo de sua história, naturalizou desigualdades educacionais, em relação ao acesso à escola, à permanência dos estudantes e a seu aprendizado, sendo que essa disparidade vem se mantendo, século após século, em muitos quesitos, que podem ser notados por vários indícios, como por exemplo, quando se analisa/avalia os grupos de estudantes, classificando-os pela raça, pelo sexo, pelo gênero ou pela condição socioeconômica, dentre outras características.

Apesar da universalização da educação, o acesso e a permanência dos alunos nas escolas ainda são insatisfatórios e os índices variam muito, conforme atestam as Notas Estatísticas do Censo Escolar 2018, quando revelam que:

A distorção idade-série em classes comuns (não exclusivas de alunos com deficiência) se torna mais intensa a partir do terceiro ano do ensino fundamental e se acentua também no sexto ano

do ensino fundamental e na primeira série do ensino médio. A taxa de distorção idade-série alcança 11,2% das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, 24,7% nos anos finais e 28,2% no ensino médio. Além disso, a taxa de distorção do sexo masculino é maior que a do sexo feminino em todas as etapas de ensino. A maior diferença entre os sexos é observada no sexto ano do ensino fundamental, onde a taxa de distorção idade-série é 31,6% para o sexo masculino e 19,2% para o sexo feminino (INEP, 2019a, p. 3).

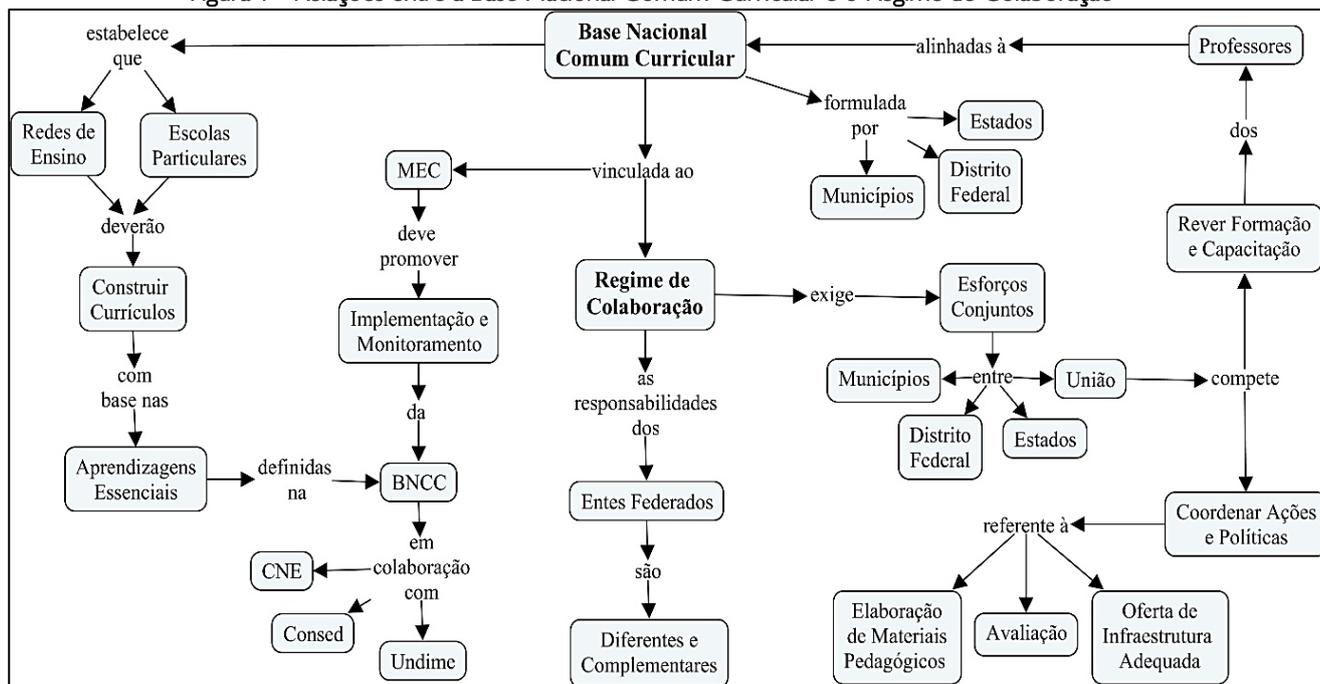
Estes dados demonstram a falta e/ou ineficiência de políticas públicas e educacionais, que busquem favorecer o acesso e a permanência dos alunos na escola, contra a ineficácia da União para coordenar um Regime de Colaboração, que deve ter como objetivo uma educação que assuma contornos mais equitativos.

Segundo a BNCC (2018b), as decisões curriculares e didático-pedagógicas das Secretarias de Educação, o planejamento do trabalho anual das instituições escolares e as rotinas e os eventos do cotidiano escolar devem levar em consideração a necessidade de superação dessas desigualdades. Para tanto, os sistemas e redes de ensino e as instituições escolares devem planejar suas ações, tendo como foco principal a equidade, reconhecendo as realidades e demandas diferentes dos estudantes.

O que se pode notar é que a ineficiência em suprir as demandas não é causada pelo desconhecimento do problema; ou seja, ainda que as necessidades dos alunos sejam percebidas e consideradas, faltam ações que garantam o acesso, a permanência e o êxito na escola, além de serem precárias as formas de distribuição de recursos e investimentos financeiros e de recursos humanos, elementos tão necessários para que se realize um trabalho satisfatório, levando-se em conta os fatores intra e extra escolar.

No que se refere à organização da educação nacional, a BNCC (2018b) prescreve sobre o funcionamento do Regime de Colaboração e sua relevância para se alcançar os objetivos propostos. Entretanto, ela nada menciona sobre a possível instituição de um Sistema Nacional de Educação. A partir do referido documento, foi elaborada a Figura 1, que apresenta uma rede de relações entre a BNCC e o Regime de Colaboração.

Figura 1 - Relações entre a Base Nacional Comum Curricular e o Regime de Colaboração



Fonte: Os próprios autores.

Compreende-se, portanto, que embora a Base explicita que, por meio do Regime de Colaboração, as responsabilidades dos entes federados serão diferentes e complementares e que a União exercerá seu papel de coordenação do processo e de correção das desigualdades, competindo a ela promover e coordenar ações e políticas em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à avaliação, à elaboração de materiais pedagógicos e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação, é difícil vislumbrar que esse panorama ocorra de forma satisfatória, sem a efetivação de um Sistema Nacional de Educação – que seria a concretização do desejo de mudar o cenário atual, buscando estratégias que se mostrem mais eficientes em relação àquelas já adotadas.

A esse respeito o documento da CONAE de 2014 reitera que:

A despeito dos avanços legais, o panorama brasileiro continua apresentando desigualdades no acesso, qualidade e permanência de estudantes, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Para a efetiva garantia desse direito fazem-se necessárias políticas e gestões que visem à superação do cenário, **requerendo a construção do Sistema Nacional de Educação** e do Plano Nacional de Educação **como política de Estado** consolidada na organicidade entre os processos, na organização, regulação, fiscalização, ação sistêmica e no financiamento (BRASIL, 2014a, p. 13, grifos nossos).

O mesmo documento evidencia que a instituição de um SNE deve ter como finalidade precípua a garantia de um padrão mínimo de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas. Nesse sentido, reiteramos que o Regime de Colaboração deve especificar claramente a função da União, não apenas na cooperação técnica, mas, especialmente, na transferência regular e contínua de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando as regiões com baixos índices

de desenvolvimento socioeconômico e educacional, visando a minimizar as desigualdades regionais, por meio de uma política de financiamento fundamentada na perspectiva de qualidade para a educação pública.

Portanto, a efetivação de um Sistema Nacional de Educação objetiva o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no Regime de Colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado (BRASIL, 2014a).

Diante dessas considerações, é lícito afirmar que a implantação da BNCC não avança no sentido da efetivação de um SNE, pois, como já foi mencionado anteriormente, tal questão sequer é referenciada como tema para discussão. Isso faz crer que a implantação da Base está muito mais centrada na reorganização curricular do que na superação das demandas, que impedem uma educação equitativa e um padrão nacional único de qualidade.

Estamos, pois, diante de uma situação de contradição de discursos e interesses, na qual se reconhece a importância do Regime de Colaboração, porém, o que se vislumbra para os próximos anos é uma política educacional que reitera os padrões de qualidade variáveis, desiguais e carentes.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de um Sistema Nacional de Educação no Brasil é um fato que pode corroborar e agravar a desorganização da educação, gerando uma série de dificuldades, tais como: (1) a má distribuição de recursos; (2) a protelação de objetivos e metas importantes, como a universalização do ensino; (3) a improvisação; (4) a fragmentação da educação; (5) a precarização da estrutura física e do trabalho docente; e (6) a ineficiência das políticas educacionais. Desse modo, persistem metas não alcançadas e problemas que são ignorados e relegados para outras instâncias da sociedade.

A recente “salvação” anunciada pelo Governo é a BNCC. Se por um lado, o discurso é de que com sua implantação se almeja superar a desorganização, a improvisação e a fragmentação, tornando o ensino mais equitativo e equacionando o acesso e as oportunidades de estudo, por outro lado, o que se desenha é aparentemente muito distante do pronunciado e escrito em seu próprio texto.

A partir dos estudos e análises apresentados, é pertinente dizer que sem a efetivação de um SNE e o não fortalecimento do Regime de Colaboração, por meio de leis complementares e regras claras, dificilmente haverá uma ruptura no paradigma atual e, conseqüentemente, não se consolidarão padrões nacionais de qualidade. Sem uma sustentação contínua, linear, que atue em prol da real garantia desse direito, a educação democrática e equitativa não pode sequer ser vislumbrada, uma vez que não se corrigirão os desequilíbrios nacionais e locais na distribuição dos recursos.

É lamentável que o estudo, o planejamento, a elaboração e a implementação de um documento tão importante, como a BNCC, não tenha como ponto de partida e de chegada as necessidades da escola pública, de seus educandos e educadores, mas os interesses de organismos multilaterais, do empresariado, de grupos políticos e, conseqüentemente, das elites dominantes, conforme expõe Macedo (2014). Nota-se, então, que os discursos afirmam assumir os interesses das classes menos privilegiadas, mas o que até agora foi efetivado não apresenta nada de novo, no sentido de satisfazer as principais demandas da educação pública brasileira.

Sem a implementação das mudanças apontadas, a situação tende a permanecer como está, ou piorar, sem que se tenha a perspectiva de suplantação das muitas dificuldades e dos desafios que foram identificados, tais como: a superação da pobreza; a redução das desigualdades sociais e regionais; a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a valorização dos profissionais da educação; um padrão de ensino com excelência na qualidade; e, por fim, a superação de um sistema de educação fragmentado, seletivo e excludente.

Em síntese, até o presente momento, a União foi ineficaz em efetivar um Sistema Nacional de Educação, ou simplesmente não assumiu tal questão com real interesse, perpetuando a falta de êxito em ofertar, para todos os brasileiros, o acesso à educação e um padrão equitativo de qualidade no ensino.

Com a implantação da BNCC, ao que tudo indica, não se alcançará o padrão mínimo de qualidade e nem de equidade, uma vez que não está atrelada a esta ação a efetivação de um SNE. Deste modo, permanece a máxima de que os discursos e as ações do Governo Federal caminham em direções opostas.

Esperamos que a presente pesquisa venha a contribuir para o estabelecimento de reflexões e discussões, que conduzam à busca por avanços na defesa dos interesses contra-hegemônicos que predominam em nossa sociedade. Acreditamos que a função de conscientizar nossos alunos, sobre as reais forças que tomam conta de nosso país, e nossa atuação como mediadores do processo de construção do conhecimento pelos indivíduos/cidadãos faz de nós, profissionais, temidos por quem explora e domina. Sendo assim, a luta é árdua, mas vale a pena continuar lutando.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**. n. 16, p. 59–65, jul./dez. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Conferência Nacional da Educação 2010**: construindo o Sistema Nacional de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2010. 164 p.

BRASIL. **Conferência Nacional da Educação 2014**: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014a. 114 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014b. 86 p.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. 2017. Disponível em: [http://agbcampinas.com.br/site/http://agbcampinas.com.br/site/wp-content/uploads/2017/08/BNCC\\_publicacao.pdf](http://agbcampinas.com.br/site/http://agbcampinas.com.br/site/wp-content/uploads/2017/08/BNCC_publicacao.pdf). Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL. **Conferência Nacional da Educação 2018a**: documento referência. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/2018/ME-0045-17A-3-CONFERENCIA-NACIONAL-DE-EDUCACAO-FOLDER-WEB---nova-verso.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2018.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**: ensino médio. 2018b. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC\\_EnsinoMedio\\_embaixa\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC_EnsinoMedio_embaixa_site.pdf). Acesso em: 03 abr. 2018.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto e Livraria Paulo Freire, 2009. 127 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um sistema nacional de educação**. São Paulo: Moderna, 2010. 40 p.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 24 maio 2018.

GATTI, Bernadete. A formação inicial de professores para a Educação Básica: as licenciaturas. **Dossiê Educação**. REVISTA USP • São Paulo • n. 100 • p. 33-46 • DEZEMBRO/JANEIRO/FEVEREIRO 2013-2014.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Sistema nacional de educação e a escola pública de qualidade para todos. In: RONCA, Antonio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Orgs). **Da CONAE ao PNE 2011 – 2020**: contribuições do Conselho Nacional de Educação. São Paulo: Moderna, 2010. p. 37-52.

INEP. **Censo Escolar 2018 revela crescimento de 18% nas matrículas em tempo integral no ensino médio**. 2019a. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/censo-escolar-2018-revela-crescimento-de-18-nas-matriculas-em-tempo-integral-no-ensino-medio/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/censo-escolar-2018-revela-crescimento-de-18-nas-matriculas-em-tempo-integral-no-ensino-medio/21206). Acesso em: 07 maio 2019.

INEP. **Resumo Técnico**: Censo da Educação Básica 2018. Brasília: MEC, 2019b. 66 p.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. 544 p.

MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para a educação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03, p. 1530-1555, 2014.

MARTINS, Paulo Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011. 326 p.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. Currículo, justiça e inclusão. In: SACRISTÁN, José Gimeno (Org.). **Saberes e incertezas sobre o currículo**. Tradução de Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 71-86.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2017. 162 p.

ZANDER, Katherine Finn; TAVARES, Tais Moura. Federalismo e gestão dos sistemas de ensino no Brasil. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Tais Moura (Orgs.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. 3. ed. Curitiba: Appris, 2016. p. 97-120.