1

Políticas públicas de educação sob a perspectiva do modelo federativo brasileiro e a atuação do Poder Legislativo[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.22.37-1

André Dell'Isola Denardi[2]

Gustavo Gomes Machado[3]

Resumo: O presente trabalho tem por finalidade analisar a maneira como as políticas públicas de educação se desenvolveram no Brasil, tendo como base as peculiaridades de nosso modelo federativo e como foco o papel que o Poder Legislativo exerce sobre esse tema. Após um escorço histórico e teórico a respeito das políticas de educação e do federalismo moderno, serão abordados dois importantes marcos regulatórios para a sistematização da educação formal: o Plano Nacional de Educação mais recente e a sua versão de Minas Gerais, o Plano Estadual de Educação. Baseado na forma como os planos dialogaram entre si e tramitaram em suas respectivas esferas legislativas, busca-se aferir como nosso modelo federativo de repartição de competências e o Parlamento influenciam essas políticas públicas.

1 Parte do presente trabalho é resultado de dissertação desenvolvida no programa de pós-graduação da Fundação João Pinheiro, defendido em 2019.

2 Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG). Professor na área de Teoria Política. Contato: andredenardi90@gmail.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/9350670998040859.

3 Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em Gestão de Cidades, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e professor da Faculdade Pitágoras. Contato: gustavo.machado@almg.gov.br. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/1483433801054778.

Palavras-chave: Educação. Políticas públicas. Poder Legislativo. Federalismo. Democracia.

Abstract: *The purpose of the following paper is to analyze the way in which public education policies have developed in Brazil, based on the peculiarities of our federative model and focusing on the role the Legislative Power exercises on this topic. After a historical and theoretical foreshort regarding education policies and modern federalism, two important regulatory frameworks for the systematization of formal education will be addressed: the most recent National Education Plan and its state version, the Educational Plan of Minas Gerais. Based on the way in which the plans have dialogued with each other and dealt with in their respective legislative spheres, we seek to gauge how our federative model for the division of powers and parliament influence these public policies.*

Keywords: *Education. Public policy. Legislative Power. Federalism. Democracy.*

1 – Introdução

A formação do Estado Constitucional moderno, bem como todo o arcabouço institucional que o sustenta, é uma conquista jurídica, sociológica e política a ser celebrada. Se num passado não muito distante a esmagadora maioria de um povo estava à mercê da benevolência de uma minoria aristocrática ou oligárquica detentora do poder, é amplamente difundida nos dias de hoje a ideia de se reger um país por meio de uma estrutura pública que tem a obrigação precípua de garantir, de forma impessoal, ampla e irrestrita, condições mínimas de sobrevivência e dignidade à população a ela submetida. Desenvolvido a partir das Revoluções Liberais ocorridas entre os séculos XVII e XIX, o Estado Constitucional passou a garantir direitos políticos e civis básicos, inaugurando assim o conceito de cidadania. Ao longo do século XX, são somados a esses direitos outros de cunho social, tais como educação, saúde, assistência social e proteções trabalhistas, os denominados direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão.

Paralelamente à consolidação de toda essa estrutura político-normativa, novas formas de administrar e garantir o acesso a esse conjunto cada vez mais crescente de direitos foram sendo desenvolvidas. A possibilidade ou não de um ente público central compartilhar determinadas atribuições de sua competência em áreas delimitadas de seu território, concedendo poderes a entes subnacionais, levou à criação de diferentes formas de Estado. Essas formas de Estado são atualmente divididas naquela que concentra suas atribuições exclusivamente a um ente central (os chamados Estados unitários) e na que opta por compartilhar competências entre entes regionais, unidos por um poder central que garante a coesão de todo o sistema (Estados federados). No segundo caso, o grau de autonomia dos entes regionais em detrimento do controle exercido pelo ente central varia consideravelmente, dentro da trajetória histórica, social e econômica de cada país.

O Brasil, como Estado federado, compartilha suas atribuições entre União, estados-membros e municípios. Entre o leque de direitos sociais garantidos em sua mais recente Constituição, a Educação se destaca por sua complexidade e impacto social. Para gerir tal política, o Estado compartilha essa tarefa entre todos os seus entes, cada qual tendo responsabilidade principal (mas não exclusiva) por uma etapa específica do ensino formal. Enquanto a União tem como responsabilidade principal o ensino superior, cabe aos estados-membros o ensino médio, aos municípios, o infantil e aos dois últimos entes, o ensino fundamental.

É dentro desse contexto de compartilhamento de competências entre entes federados que foram elaborados, nos últimos anos, os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de educação. Com o objetivo de estabelecerem metas e objetivos de médio prazo para a educação formal no País, os planos foram construídos valendo-se das peculiaridades de nosso sistema federativo, permeando seus conteúdos com as peculiaridades regionais e socioeconômicas brasileiras. Tendo em vista a atribuição constitucional do Poder Legislativo de promover o debate público relacionado à elaboração de políticas públicas, tanto o Congresso Nacional quanto assembleias legislativas e câmaras municipais

tiveram um papel relevante na construção dos planos. Dessa forma, o presente trabalho busca fazer uma análise do diálogo percebido entre o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Minas Gerais, no que diz respeito ao papel exercido por seus respectivos Poderes Legislativos, tendo em vista nosso atual modelo federativo.

2 – Federalismo e sua inserção no Brasil: evolução e peculiaridades

O que se inicia como ligas formadas por cidades-estados na Antiguidade é hoje uma forma de Estado consolidada e aplicada em boa parte do mundo atual (OLIVEIRA, 2019). Concebido na Idade Moderna com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1797, o federalismo tem por finalidade organizar o poder estatal de forma regionalizada, compartilhando-o com entes subnacionais de forma que eles tenham uma relativa autonomia sobre determinadas competências, numa relação de subordinação com o ente nacional, que exerce um poder central, de competências exclusivas. Apesar de a dimensão territorial do Brasil aparentemente levar a uma maior descentralização da administração governamental, o País se manteve com a forma de Estado unitária até a Proclamação da República, em 1889 (SOARES, 2018). Mesmo assim, a herança centralizadora consolidada por séculos (pela Metrópole portuguesa nos tempos coloniais e pelo monarca, após a Independência) ainda pode ser sentida na atualidade, seja pela ascendência do Executivo entre os demais Poderes, ou da União entre os demais entes federados. O que se vê na história republicana brasileira são ondas de centralização e descentralização administrativa, ora dando mais poder ao ente central, ora aos entes subnacionais. Segundo Soares:

> A Federação brasileira não foi resultado de um pacto constitucional entre esferas autônomas de poder no intuito de criar uma unidade política mais ampla, como nos Estados Unidos da América. Ela foi criada a partir de um Estado nacional unitário estabelecido desde 1822, com a independência do país diante de Portugal, e foi resultado da ação de lideranças políticas subnacionais que conquistaram o poder nacional e estabeleceram essa forma de Estado a partir de um processo de descentra-

> lização política [...] A adoção do federalismo é resultado de uma trajetória histórica de embate entre interesses centrípetos e centrífugos, tendo esses últimos se constituído desde o processo de colonização do país (SOARES, 2018, p. 71-72).

Como se sabe, desde a Constituição de 1891, o Brasil adota a federação enquanto forma de Estado. Tal formatação, inspirada na experiência norte-americana do federalismo dual (União e estados-membros), sofreu em terras brasileiras constantes alterações ao longo do século XX. Com efeito, o federalismo brasileiro já foi regido por seis Cartas Constitucionais diferentes, variando entre elas o nível de equilíbrio entre os entes federados.

A Constituição dos "Estados Unidos do Brasil" de 1891 foi a "mais norte-americana" de nossas Constituições, quando os estados-membros conheceram seu mais elevado grau de autonomia em relação à União. Tal autonomia foi podada nas Constituições seguintes, chegando ao seu nível mais baixo nos dois períodos autoritários que assolaram a República. Os momentos mais centralizadores em favor da União se estabeleceram no Estado Novo (1937-1945) e no regime militar (1964-1945). Durante o Estado Novo, os estados foram governados por interventores federais, nomeados pelo presidente da República, e foram abolidas as bandeiras estaduais, incineradas em praça pública em uma cerimônia solene, no Rio de Janeiro.

Já no governo militar, a ampliação dos poderes da União se estabelece, sobretudo, com o Ato Institucional nº 5, de 1969, que informalmente aboliu a federação e a tripartição de Poderes, sobre a perspectiva de que o governo central passou a possuir poderes praticamente ilimitados, inclusive o de fechar o Congresso Nacional e as assembleias legislativas e de destituir sumariamente juízes de direito, políticos e funcionários públicos.

A Assembleia Constituinte de 1988 veio impregnada do espírito contestador ao regime autoritário. Bandeiras à esquerda e à direita no cenário político levantaram-se contra o viés centralista da Federação brasileira de até então. Como pontuou Ferreira

(1999, p. 55-56): *"A Constituição Brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação, descentralizando o todo; estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes."*

Além dos tradicionais sócios da Federação, os estados-membros, que são revigorados, também os municípios passam a ser acolhidos com a mesma qualificação de ente federado em 1988. Dessa forma, o município agora é autônomo em termos políticos, financeiros e de auto-organização. Além disso, o município passou a ter suas competências diretamente estabelecidas pela Constituição Federal, e não mais pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Estadual. Foi retirada dos estados federados a competência para dilatar ou restringir a autonomia municipal. A única ressalva permitida é a possibilidade de os estados estabelecerem princípios genéricos, de conteúdo intermunicipal, que os municípios devem considerar no momento de elaboração da respectiva Lei Orgânica Municipal (art. 29 da CF/88).

Entretanto, contrariando os prognósticos fincados em 1988 de uma maior descentralização na Federação brasileira, o que veio acontecer nesses últimos 30 anos revela o oposto. A partir dos anos 2000, uma série de investigadores diagnosticaram um processo de recentralização da Federação brasileira. Uma nova agenda "centrípeta", ou seja, de recentralização federativa, se estabeleceu. Monteiro Neto (2016, p. 13), aponta dois movimentos que levaram a essa recentralização da Federação brasileira. O primeiro relaciona-se com a agenda dos ajustes macroeconômicos e do combate à hiperinflação nos anos 1990, que empoderou a União com a retenção de parte relevante da arrecadação pela criação de novos tributos na forma de contribuições federais não compartilháveis com estados e municípios. O segundo movimento ocorre mais pronunciadamente nos anos 2000, quando a União passa a concentrar recursos para protagonizar o atendimento aos anseios da população por ampliação da agenda social.

Além desses movimentos, podemos acrescentar outros, de ordem jurídica e institucional. Em primeiro lugar, tivemos, ao longo dos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, um amplo movimento de reformas constitucionais e legislativas sobre as políticas sociais, com forte impacto sobre os demais entes federados e restrita capacidade de eles vetarem ou opinarem sobre essas mudanças.

Devemos, não obstante , registrar que, com a emergência da pandemia do COVID-19, no início de 2020, o STF promoveu uma guinada descentralizadora em favor de estados e municípios, dando a esses entes federados o protagonismo na efetivação das ações de combate à pandemia. Não é possível ainda, entretanto, avaliar se está em curso uma reversão duradoura da tendência de recentralização federativa ocorrida nas últimas décadas.

O federalismo reflete diretamente na maneira de conceber, implementar e fiscalizar as políticas públicas de maneira geral. Adotando a forma federativa, o Estado brasileiro compartilha suas atribuições entre seus entes, criando uma dinâmica própria entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos níveis federal, estadual, municipal e distrital. Além das competências constitucionais de cada ente, a presença da sociedade civil na atuação do Estado é hoje elemento basilar na construção de políticas públicas.

Nossa hipótese é que, não obstante sua relevância para o setor, o Plano Nacional de Educação, calcado na supremacia financeira da União sobre os demais entes federados, torna-se também um instrumento de centralização federativa, que possibilitou que os gabinetes em Brasília definissem de forma centralizada a política de educação do País. Todavia, a elaboração dos planos estaduais de educação podem ter significado um respiro para a autonomia dos estados na elaboração de sua política pública de educação. Para avaliar essa perspectiva, faremos o estudo de caso do processo de elaboração do plano mineiro, sobretudo durante sua tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

3 – Trajetória da educação como política de Estado

A história das políticas públicas em educação no Brasil é marcada por ciclos de centralização e descentralização administrativas e pelo embate entre os defensores de um sistema de ensino eminentemente público ou privado.

Até o século XVIII, coube direta ou indiretamente aos jesuítas prover as escolas no território colonial. O frágil sistema educacional estabelecido pelos religiosos foi posto abaixo com a política anticlerical do Marquês de Pombal, com a expulsão dos jesuítas em 1759. Em 1772, é tomada a primeira iniciativa genuinamente pública para o provimento educacional, ainda restrito ao ensino superior[4]. Coube aos jesuítas remanescentes manter a educação básica pela via privada. Após a independência, a política educacional do Brasil passou por sua primeira descentralização administrativa, com governo central transferindo tal competência para as províncias. Apesar da previsão constitucional da universalização do ensino primário, apenas 259 mil crianças encontravam-se matriculadas no último ano do reinado de D. Pedro II (PLANK, 2001).

A descentralização das políticas de educação é fortalecida no período da República Velha. Os estados-membros foram incumbidos da educação primária e profissional, enquanto o ensino superior ficou a cargo do governo federal. O período é marcado pela falta de coordenação entre os entes federados e a permanência da tradicional divisão entre educação popular e de elite. Nos anos 1920, o impulso urbanístico e industrial proporcionou as primeiras agremiações civis em torno da educação, como a Associação Brasileira de Educação (ABE), responsável pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional, que seria publicado na década seguinte. Entre os muitos pontos elencados pelo manifesto, destacou-se a defesa da educação como função eminentemente pública, conforme apontam Xavier e Cribari (2010):

4 As Reformas Pombalinas instituem pela primeira vez, no território colonial que hoje corresponde ao Brasil, o ensino público formal e laico.

> [...] o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar, as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais – a família e a escola –, que operavam de todo indiferentes, senão em direções diversas e, às vezes, opostas (AZEVEDO, XAVIER, CRIBARI, 2010, p. 43).

Justamente nesse momento histórico, a partir da Revolução de 1930, a educação passa a se tornar uma política efetivamente de Estado, com a criação do Ministério da Educação e a previsão constitucional de uma parcela específica dos orçamentos estaduais e municipais a ser voltada, obrigatoriamente, para políticas de educação. Os avanços, no entanto, são suspensos a partir da instauração do Estado Novo, em 1937. A proposta de universalização da educação dá então lugar ao foco do poder público nos menos favorecidos, por meio do ensino profissionalizante, colocando a atuação do Estado como complementar à realizada pela Igreja e pela família. Deste esforço profissionalizante surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), oferecendo uma aprendizagem industrial e comercial para parcelas marginalizadas da população. Manteve-se, assim, a dualidade existente desde o período jesuíta de uma educação profissionalizante voltada para os pobres e uma acadêmica, mirando o ensino superior e o preenchimento dos cargos de comando do País, para os filhos da classe média e alta.

O período compreendido entre 1946 e 1964 é marcado pela aprovação de importantes e inovadores marcos legais relacionados ao sistema de ensino, tais como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1961 e o Plano Nacional de Educação (PNE) em 1962, sendo aquela a responsável pela criação dos primeiros Conselhos Federal e Estaduais de educação. Dessa forma, as competências relacionadas ao ensino, exercidas quase que exclusivamente pelo governo federal na Era Vargas, são novamente descentralizadas. As competências entre os entes federados, bem como a manutenção do sistema de ensino pelas iniciativas pública ou privada, ocuparam a maior parte dos debates, mantendo impasses que permanecem até os dias de hoje.

Uma vez derrubada a Constituição de 1946 pelos militares, o novo regime tratou de editar sua Constituição, em 1967. Nessa Carta Magna, ficou consignado que os estados e o Distrito Federal organizariam os seus sistemas de ensino, enquanto a União, os dos territórios e o sistema federal, o qual teria caráter supletivo e se estenderia a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. Na Constituição de 1967, foi utilizado o verbo "organizar" no futuro, o que é sugestivo do nível incipiente da educação pública universal no Brasil. Ficou estabelecido também, de forma genérica, que a União deveria prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. Merece destaque que o texto constitucional de 1967 não previa um sistema municipal de ensino. Tal contexto é coerente com o fato de que, até então, o município não tinha *status* de ente federado.

Com o Golpe de 64, o governo militar buscou associar o sistema educacional a um processo acelerado de crescimento econômico, prometendo superar a dualidade entre o ensino profissional e acadêmico (PLANK, 2001) De maneira geral, reformas curriculares foram realizadas no ensino público em 1968 e básico em 1971. No entanto, o regime não apenas falhou na superação dessa dualidade como diminuiu as parcelas do orçamento voltadas para o ensino, acarretando numa estagnação do número de matrículas ao final do período.

Findado o regime militar, a elaboração da atual Constituição Brasileira inaugura um novo tempo para o País, notadamente do ponto de vista político e social. O extenso rol de direitos e garantias fundamentais e a abertura de canais de participação popular no processo decisório do poder público dão o contorno à chamada Constituição Cidadã. Apesar da recorrência dos impasses e das deturpações no sistema educacional de décadas anteriores, a Carta Constitucional de 1988 oferecia uma nova forma de debater tais questões, fortalecendo o papel da sociedade civil organizada e da iniciativa privada na arena de discussão pública. Não por acaso, a Assembleia Constituinte de 1987-88 foi permeada por fortes discussões conduzidas por entidades civis ligadas à educação, tal como apontam Corbucci *et al*. (2008).

Apesar de a Constituição anterior, de 1967, prever um tempo mínimo de oito anos de estudo para a população de 15 anos ou mais (objetivo endossado pela Lei de Diretrizes e Bases de 1971), na prática, a escolaridade média da população girava em torno dos cinco anos quando da promulgação da Carta de 88. Considerando apenas a população rural, a média caía pela metade (PLANK, 2001). Mesmo o esforço em se reformar o ensino superior por meio de instrumentos como a Lei 5.540/68, durante o regime militar, não foi suficiente para ampliar o acesso ao diploma de graduação, ainda restrito para 95% da população de 18 a 24 anos no fim dos anos 1980. Ademais, a redemocratização ainda enfrentava outros frequentes desafios na educação, como a desqualificação de professores, a baixa remuneração nas carreiras de magistério e a evasão de alunos.

Diante desse cenário, a Assembleia Constituinte tratou do tema da educação de modo mais detalhado e aprofundado, com uma divisão de competências e metas mais claras entre os entes federados, como se pode ver abaixo

> [...] a educação é tema da seção I do capítulo III (da Educação, da Cultura e do Desporto), a qual é composta pelos Arts. 205 a 214. Os Arts. 212 e 213 são também objeto das disposições constitucionais transitórias, Arts. 60 e 61. Esses artigos tratam das finalidades da educação, Art. 205; dos princípios, Arts. 206 e 207; do dever do Estado e das garantias, Art. 208; das condições impostas ao ensino privado, Art. 209; dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, Art. 210; da organização dos sistemas de ensino, Art. 211; da vinculação de impostos à educação, Art. 212; da destinação de recursos públicos a escolas públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, Art. 213; e do Plano Nacional de Educação (PNE) que deveria ser estabelecido pela Lei, conforme o Art. 214. Além da seção própria, a educação é mencionada nos artigos sobre os direitos dos cidadãos, Art. 6o e naqueles sobre organização do Estado e as atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios especificamente, arts. 22, 23, 24 e 30 (CORBUCCI *et al.,* 2008, p. 24).

A presença de entidades tão variadas voltadas ao ensino nos dispositivos constitucionais é resultado do intenso processo de

deliberação em torno do tema, envolvendo diversas entidades da sociedade civil organizada. De um lado, os defensores do ensino público e gratuito, administrado pelo poder público. Do outro, os que defendiam a transferência do ensino à iniciativa privada. Pelo ensino público, quinze entidades de âmbito nacional se organizaram no Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público. Em prol do setor privado, havia associações confessionais, notadamente do segmento católico, como a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), além de entidades do setor empresarial e mesmo do segmento das cooperativas, que integraram movimentos como a Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC).

Para além dos dispositivos constitucionais propriamente ditos, os debates sobre o sistema educacional resultaram em outros importantes desdobramentos legais nos primeiros anos da Nova República, entre os quais se destacam a nova Lei de Diretrizes e Bases (1996), o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb), fruto da Emenda Constitucional 14, de 1996, e o Plano Nacional de Educação (2001). Em consonância com as novas aspirações democráticas dos anos posteriores à ditadura militar, tais dispositivos legais não apenas consolidaram os norteadores para o sistema educacional brasileiro como também instituições do primeiro, segundo e terceiro setores. A exemplo dos pioneiros da educação dos anos 1930, uma série de fóruns e congressos elaboraram documentos que influenciassem os rumos dos instrumentos normativos que se desenvolviam. Participações como o Congresso Nacional de Educação e regulações posteriores do Conselho Nacional de Educação foram determinantes na busca de um arcabouço normativo moderno e democrático para o novo sistema educacional que se pretendia criar.

Além de princípios como gratuidade, pluralismo de ideias, igualdade de condições e gestão democrática nas escolas, a Constituição de 1988 buscou repartir as competências em matéria de educação entre União, estados-membros e municípios, de forma que cada etapa do ensino (infantil, básico e superior) fosse priorizado por um dos entes federados, em regime de cola-

boração. Conforme o artigo 211 da Carta Magna, o ensino infantil passou a ser priorizado pelo município (§2º), o ensino médio, pelos estados-membros e o Distrito Federal (§3º), enquanto o ensino fundamental, pelos três entes. O papel da União não apenas se destaca pelo fato de estar à frente do ensino superior[5], mas por seu protagonismo no financiamento e equalização de oportunidades no ensino como um todo, buscando garantir um padrão mínimo de qualidade (§ 2º). De acordo com o artigo 212, os entes federados possuem obrigação de destinar uma quota mínima de receita resultante de impostos para o ensino (18% no caso da União e 25% no de estados-membros, Distrito Federal e municípios). Tais percentuais são complementados com parcelas referentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), repassados pela União, conforme artigo 159 da CF.

Acompanhando as inovações democráticas e participativas no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o Parlamento subnacional de Minas Gerais também se reestruturou. As políticas públicas, antes tidas como matéria de discussão exclusiva dos parlamentares – numa postura que parecia deixar claro seu distanciamento da população –, passaram a ser objeto de discussão não apenas dos detentores de mandato eletivo, mas de toda a sociedade. Segundo Oliveira (2009):

> Até o final dos anos 80, a atividade legislativa era vista como domínio cativo do universo estatal. A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 abriram caminho, por meio de vários dispositivos, para a participação popular na esfera pública. A partir de sua entrada em vigor, o Legislativo e o Executivo estaduais passaram a ter de ouvir a sociedade civil para elaborarem leis e políticas públicas. Estava acolhida uma antiga demanda democrática e aberta uma brecha para surgir o novo (OLIVEIRA, 2009, p. 10).

No âmbito da Constituição do Estado, promulgada em 1989, a educação é tratada na Seção III, onde discorre, entre outros

5 Apesar de não haver menção explícita da priorização do Ensino Superior pela União, a especificação das outras etapas de ensino para os demais entes torna natural a atribuição do governo federal.

pontos, sobre seus princípios (art. 196), a natureza descentralizada de seu atendimento e financiamento (art. 197), priorização do ensino médio (art. 198), vinculação de receitas (art. 201) e a previsão de Planos Estaduais de Educação plurianuais (art. 204). A partir desse arcabouço normativo original, o Legislativo mineiro – tanto por iniciativa da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia quanto por iniciativas individuais ou colegiadas de deputados e deputadas – realizou uma série de eventos institucionais voltados para a discussão das políticas públicas de educação no Estado, variando quanto a abrangência e profundidade da discussão. Debates públicos envolvendo educação em direitos humanos (2009), educação profissionalizante e tecnológica (2011), música nas escolas (2011), educação no campo (2013); fóruns técnicos sobre o Plano Decenal de Educação (2009), segurança nas escolas (2011), o Plano Estadual do Livro (2017); audiências públicas para discussão do Plano Nacional de Educação (2009) e do Fundo e Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (2005) são alguns dos muitos exemplos extraídos nos registros da Assembleia.

Para além dos eventos institucionais, foram compostas algumas comissões temporárias voltadas para temas mais pontuais, como a Comissão Especial do Cooperativismo, para discutir a situação das cooperativas que atuam nos ramos de trabalho, habitação e educação no Estado, a Comissão Especial dos Servidores Designados, para ouvir convidados a discutir assuntos relacionados a concurso público para provimento de cargos da Secretaria de Educação, e a Comissão Especial para o Estudo da Atenção à Pessoa com Transtorno Mental, Deficiência Mental ou Autismo, que visava obter informações sobre a atuação das Secretarias de Estado de Saúde, de Educação e de Desenvolvimento Social no atendimento aos deficientes mentais e autistas.

Apesar da ampliação do debate público e da participação popular no processo de elaboração das políticas públicas de educação nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, as dualidades e clivagens fortemente presentes na sociedade brasileira impediram um avanço mais fluido na aplicação *de facto* do que fora decidido em lei. Tomando como base comparativa o

processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases analisado por Cury (2016), o autor aponta que:

> A opção pelo projeto sintético, ainda que jungido de aspectos provindos do projeto analítico, se deu também dentro de uma educação escolar nacional complexa (para efeito de sua administração, gestão, financiamento e controle). Imprecisões terminológicas reforçaram a necessidade de uma hermenêutica que viabilizasse o novo texto legal. Essas dificuldades associadas à inevitável postulação de grupos interessados em alterar aspectos específicos da lei recém-aprovada, conduziram, nesses vinte anos, a 40 alterações sob a forma de leis no corpo legal da lei então sancionada (CURY, 2016, p.10).

O dissenso em torno de muitos aspectos estruturais das políticas de educação – reflexo de uma trajetória pautada pela desigualdade social e pela apropriação particularista da máquina pública – pode acarretar resultados mais modestos que os pretendidos originalmente, em matéria de políticas públicas de educação. Isso não impediu, no entanto, que as inovações na forma de construção de políticas públicas e no papel exercido pelo Poder Legislativo nesse processo não resultassem em melhorias para os sistemas de ensino nacional e mineiro.

4 – Panorama da educação no Brasil e em Minas

Nas últimas décadas, o País experimentou avanços consideráveis em matéria de educação formal. Se em 2001, em âmbito nacional, a taxa de frequência de alunos no ensino infantil (0 a 5 anos) era de 55%, em 2012 já havia 78,2% das crianças dessa faixa etária em escolas e creches. No que diz respeito à evasão escolar, registrou-se uma redução de 74,2% de alunos de ensino fundamental (6 a 15 anos) e 43,1% de ensino médio (16 a 18 anos). A política de inclusão de crianças com necessidades especiais também foi reforçada ao longo dos últimos anos, passando de cerca de 380 mil matrículas em 2000 para 840 mil 13 anos depois, em escolas regulares e especializadas. A taxa de analfabetismo funcional também sofreu uma considerável queda, passando de 27,3% em 2001 para 18,3% em 2012. No ensino

superior, o percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a graduação saltou de 7,1 em 1997 para 17,6 em 2011 (CONAE, 2014).

Em Minas Gerais, algumas estatísticas da educação também indicam um cenário positivo. Em 2013, Minas já havia praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental, com 98,7% das crianças de 6 a 14 anos frequentando a escola, superando o percentual do País na mesma faixa etária. A taxa de abandono escolar também sofreu queda, de 16,2% em 2000 para 2,7% em 2013, considerando a faixa da segunda etapa do ensino fundamental (11 a 15 anos). E, se em 2000 o Estado possuía 295 municípios com um quinto de sua população acima de 15 anos analfabeta, em dez anos o número de municípios mineiros com essa realidade caiu para 137.

Apesar das conquistas, o Brasil ainda acumula desempenhos pífios em matéria de qualidade de ensino, provando que seu ritmo na superação das carências e limitações no âmbito educacional ainda está muito aquém do necessário para se alcançar, em tempo hábil, patamares internacionais satisfatórios. Segundo *ranking* divulgado em maio de 2015 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ocupa a 60ª posição entre 76 países avaliados quanto a sua qualidade em educação. Se, em 2012, um percentual de 13% da população brasileira entre 25 e 64 anos havia alcançado a educação superior, nesse mesmo ano, o percentual médio dos países da OCDE era de 33%. E, se por um lado a alfabetização ultrapassou mais de 90% da população com 15 anos ou mais (IBGE/PNAD, 2010), um quinto das pessoas nessa mesma faixa etária ainda sofre com o analfabetismo funcional, que é a incapacidade de utilizar a leitura e a escrita para solucionar demandas de contexto social do dia a dia (RIBEIRO, 2006).

O ensino médio ainda representa o grande gargalo na continuidade dos estudos. Minas Gerais acompanha a tendência nacional de perder parcela considerável de seus alunos nessa etapa de ensino, com uma impressionante taxa de evasão de 47% em 2011, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplica-

da. É também no ensino médio que reside outro grande desafio: a distorção entre idade e série. Em 2013, na região do Mucuri, no Nordeste de Minas, quase 40% dos alunos do ensino médio não possuem a idade-padrão correspondente ao ano que estudam.

As atribuições do Estado na garantia de uma educação de qualidade e universal possuem sua principal previsão no texto constitucional (CARVALHO, 2011). Estabelecida pela Constituição Federal como direito social, a educação é tida como dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, sendo sua competência comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Magalhães (2006) o caracteriza como um dos mais importantes direitos sociais, sem o qual é impossível se chegar aos demais. Especificamente no caso de Minas Gerais, a Constituição Estadual elenca a garantia da educação como uma das prioridades do Estado, competindo a ele a sua difusão. A Constituição Mineira ainda estabelece que o ensino deve ser baseado nos princípios da igualdade, liberdade, pluralidade, gratuidade, meritocracia, qualidade e democracia e que o Estado deve atuar prioritariamente no ensino médio e complementarmente nas demais etapas, em parceria com a União e municípios.

O peso dado à questão do ensino e da difusão da educação formal no nosso mais recente texto constitucional foi o primeiro passo em busca de uma melhoria na área, tendo como principal protagonista, frise-se, o poder público. Paralelamente ao processo de redemocratização pós-ditadura militar, o Brasil se empenhou em fazer parte de importantes encontros internacionais voltados para o fortalecimento em educação. A Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT) realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, estabeleceu as principais necessidades para a educação básica. Desse primeiro marco global, seguiram-se duas conferências: a em Dakar, no ano 2000, em que foram elencadas prioridades para educação de jovens e adultos, paridade de gênero e nivelamento de parâmetros de qualidade, e a na Coréia do Sul, em 2015, em que se discutiram estratégias na universalização da educação básica. O alinhamento do Brasil e, por consequência, do Estado de Minas Gerais com as propostas

levantadas nas Conferências Mundiais de Educação para Todos trouxe impactos diretos sobre a forma como devem ser pensadas, elaboradas, consultadas, executadas, conduzidas e fiscalizadas pelo poder público em suas diferentes esferas, em especial o Poder Legislativo, sobre o qual tratará este trabalho.

Pode-se dizer que, em matéria de política pública, construiu-se ao longo da história do País certa tradição em se concentrar nas mãos do Poder Executivo o protagonismo da atuação do Estado nos diversos setores da sociedade e economia. É perceptível a ratificação de tal quadro pela doutrina, ao se constatar a necessidade de se construirem capacidades institucionais pelo Poder Legislativo que fortaleçam a posição desse Poder no processo decisório e assim se contraponham à hegemonia do Executivo, tal como afirma Anastasia (2016).

Oliveira (2005) investigou o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas de financiamento da educação. Analisou mais de 500 proposições sobre matéria educacional apresentadas na Câmara dos Deputados nas 50ª e 51ª Legislaturas (1995 a 2003) e concluiu que, em geral, só têm curso e aprovação final aquelas oriundas do Poder Executivo. Para a autora, o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais seria secundário em relação ao do Executivo. O Congresso Nacional seria apenas um ratificador das políticas educacionais formuladas pelo Executivo ou formulador de regras acessórias e subordinadas a essas políticas. Ademais, é recorrente a crítica por parlamentares do atual pacto federativo, que concentra a maior fatia do orçamento nas mãos do Executivo Federal.

Muito embora tais fatores possam contribuir para algum desequilíbrio entre os Poderes, há que se considerar que, por mais que se concentrem os recursos para a execução das políticas públicas nas mãos do Executivo, cabe ao Legislativo a indispensável tarefa de definir o contorno delas. Concebido para que pertencesse ao povo, canal de captação de suas demandas e representante de seus diversos segmentos, o Poder Legislativo é a essência da ideia de alma livre do homem e de que cada um deve "governar a si mesmo" (MONTESQUIEU, 1748). Muito além

do papel fiscalizador que lhe é atribuído, o Poder Legislativo é agente direto no cumprimento da vontade popular e na forma com que a política pública será posta em prática. No que diz respeito especificamente às políticas públicas em educação, o comentário de Martins (2012) expõe, a despeito das limitações impostas pelo acúmulo de prerrogativas do Poder Executivo, o papel de importância e vanguarda do Legislativo.

> [...] governos diferentes, com suporte parlamentar diverso, promoveram, com decisiva participação do Poder Legislativo, radical mudança nos mecanismos de financiamento da educação pública, implantando procedimentos redistributivos de recursos e envolvendo o conjunto das três esferas da federação brasileira. Estas iniciativas configuram inovação nas políticas públicas educacionais, estabelecendo novo padrão de financiamento. No campo da avaliação da educação superior, também foram introduzidas normas e procedimentos inovadores, com significativa atuação do Congresso Nacional (MARTINS, 2012, p. 19-20).

Seja na deliberação e aprovação dos dispositivos orçamentários que impactam nas políticas públicas em educação (Lei Orçamentária Anual – LOA –, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – , e o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG), seja na recente mobilização em torno da aprovação dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de educação em todo o País, o pioneirismo do parlamentar é largamente percebido, atestando o papel determinante do Poder Legislativo na construção de um ensino de excelência para todos.

No âmbito do Legislativo mineiro, a construção das políticas públicas em educação acompanha de modo semelhante à que se faz na esfera federal, passando por uma comissão temática específica em educação (no caso da Assembleia de Minas, a Comissão de Educação Ciência e Tecnologia) que delibera qualquer proposta que diga respeito à área, sendo, por fim, levada a Plenário. Compreender as nuances do processo legislativo, a composição partidária da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, se essa composição se perpetua ao longo das legislaturas, e principalmente conhecer o conteúdo daquilo que se

recebe e se delibera em matéria de projetos de lei em educação é fundamental para apurar a qualidade e grau de efetividade das políticas públicas em educação no estado. As recentes mudanças no Regimento Interno da ALMG, tais como a retirada dos dispositivos que tratavam da votação secreta e a nova sistemática do controle de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), cujo parecer passa a ter caráter terminativo, certamente influenciarão os rumos que as políticas públicas em educação tomarão.

A recente mobilização da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia em torno do Plano Estadual de Educação (PEE) bem como a captação de sugestões de inclusão ao projeto por consultas populares no Estado afora destacou-se entre os trabalhos da ALMG. Contida no Projeto de Lei nº 2.882/2015, o PEE era composto originalmente de duas partes: a normativa, que encaminha os 15 artigos do Plano Estadual de Educação e estabelece as providências para sua implementação; e um anexo, com as metas e estratégias do plano. Na primeira parte, logo em seu artigo 2º, estão as diretrizes do plano: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; aplicação de recursos públicos que assegurem atendimento às necessidades de expansão; valorização dos profissionais da educação; e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. O artigo 5º do PL 2.882/15 previa, ainda, que a execução do plano e o cumprimento de suas metas seriam objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas a cada dois anos, realizados pela Secretaria de Estado de Educação (SEE); pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG; pelo Conselho Estadual de Educação; e pelo Fórum Estadual de Educação. A essas instâncias caberiam, por exemplo, analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. A meta progressiva do investimento público em educação seria avaliada no quarto ano de vigência do plano estadual e poderia ser amplia-

da para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

O processo de tramitação do Plano Estadual e Educação na Assembleia Legislativa, sua deliberação entre as comissões parlamentares relativas ao tema e a captação das demandas populares no texto da lei são elementos que ilustram bem o papel do Poder Legislativo na consolidação das políticas públicas em matéria de educação no Estado. Estendendo-se esta análise às demais proposições de mesma natureza discutida pela ALMG ao longo de sua história, pretende-se aferir ao final se de fato o Poder Legislativo vem cumprindo seus deveres constitucionais na consolidação dessas políticas públicas.

Dialogando com outros estudos relativos ao tema, resta dizer que estas conclusões reforçam os trabalhos que indicam a relevância da atuação do Poder Legislativo na definição das políticas públicas (CRUZ, 2009; DINIZ, 2005); reforçam o posicionamento universalista do Poder Legislativo nas grandes questões de políticas públicas (LEMOS, 2001); e contradizem as posições que afirmam ser o Poder Legislativo espaço impeditivo de implantação de políticas inovadoras e que suas intervenções resultariam em proposições marcadas pelo predomínio de interesses particularistas.

5 – Os Planos de Educação Nacional e de Minas Gerais

Um dos pontos mais representativos da evolução do papel do Poder Legislativo no âmbito das políticas públicas foi a discussão, em âmbito nacional e regional, dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Documentos-referência da política educacional brasileira, para todos os níveis de governo, os planos de educação abrangem um diagnóstico da educação no País e, a partir dele, apresentam princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para enfrentamento dos problemas educacionais. Em 2014, é aprovada a Lei 13.005/14, que estabelecia o Plano Nacional de Educação, o terceiro desde sua previsão original na LDB de 1961. Composto por um conjunto

de 20 metas a serem cumpridas até 2024, serviu como moldura para que estados e municípios realizassem seus respectivos planos nos anos seguintes.

As metas e objetivos principais do PNE 2014 estão descritas da seguinte forma:

QUADRO 1 – METAS E OBJETIVOS PRINCIAIS DO PNE

METAS	OBJETIVOS
1 – Educação infantil	Todas as crianças entre 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola. Ampliação de creches para atender 50% das crianças até 3 anos
2 – Ensino fundamental	Toda a população brasileira de 6 a 14 anos matriculada no ensino fundamental
3 – Ensino médio	Toda a população brasileira de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio
4 – Educação inclusiva	Acesso à educação básica e especializada para todos estudantes deficientes de 4 a 17 anos
5 – Alfabetização	Alfabetizar todas as crianças do país até, no máximo, o final do 3º ano do ensino fundamental
6 – Educação integral	Disponibilizar o formato em metade das escolas públicas, reservando 25% das vagas para alunos do ensino básico
7 – Adequação idade-série	Melhores médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – metas bianuais
8 – Escolaridade média	Incremento na escolaridade média da população entre 18 a 29 anos para 12 anos de estudo em todas as faixas de renda
9 – Alfabetização de jovens e adultos	Erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a 13,5% a taxa de analfabetismo funcional no país

METAS	OBJETIVOS
10 – Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada à educação profissional	25% das matrículas de EJA alinhadas aos ensinos fundamental, médio e profissionalizante
11 – Educação profissional	Triplicar as matrículas nos cursos técnicos de nível médio, com crescimento de 50% das vagas em escolas públicas.
12 – Educação superior	Crescimento da taxa bruta de matrículas no ensino superior para 50% e da taxa líquida para 33%, devendo 40% das novas matriculas ser no ensino público.
13 – Titulação de professores da educação superior	75% do corpo docente do ensino superior com mestrado e 25% com doutorado.
14 – Pós-graduação	60 mil professores com mestrado e 25 mil com doutorado
15 – Formação de professores	100% dos professores da educação básica com curso superior
16 – Formação continuada e pós-graduação de professores	Metade dos professores da educação básica devem ter uma pós-graduação e 100%, formação continuada.
17 – Valorização do professor	Equiparação salarial de educadores do ensino básico com outros profissionais que possuem escolaridade equivalente.
18 – Plano de carreira docente	Criar plano de carreira para profissionais da educação básica e superior, com base no piso salarial
19 – Gestão democrática	Estabelecer critérios técnicos de mérito e desempenho para o corpo docente e consultas à comunidade escolar.
20 – Financiamento da educação	Ampliar o investimento da União em educação pública para 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024.

Fonte: Elaboração própria.

No caso de Minas Gerais, o último Plano Estadual de Educação foi concebido por projeto de lei de iniciativa do governo do Estado e recebido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais no fim de 2015, tendo sido sancionado três anos depois. Com o objetivo de traçar os principais objetivos e diretrizes para a educação mineira nos próximos dez anos, o plano envolve uma grande diversidade de atores, interesses e disputas. Por sua complexidade e profundidade, representou uma grande oportunidade para que a Assembleia de Minas exercesse um papel de influência nas políticas de educação do Estado, não apenas por meio de seus parlamentares, mas também por meio da promoção do plano entre a população, seja em arenas de debate mais amplas, como os fóruns técnicos regionais (responsáveis por interiorizar o debate estado afora), seja nas audiências públicas e reuniões de comissões temáticas por que passou o projeto de lei.

O projeto original segue basicamente o mesmo contorno do que havia sido proposto em nível nacional. São 20 metas dispostas no mesmo formato e com os objetivos: universalização do ensino infantil (meta 1), fundamental (meta 2), médio (meta 3), inclusão da população deficiente (meta 4), universalização da alfabetização para crianças (meta 5), ampliação da educação em tempo integral (meta 6), qualidade da educação básica de acordo com melhoria do Ideb (meta 7), elevação da escolaridade média (meta 8), da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais (meta 9), integração do EJA à educação profissional (meta 10), expansão das matrículas do ensino técnico (meta 11), elevação da taxa de matrículas no ensino superior (meta 12), ampliação do número de mestres e doutores no corpo docente (meta 13), da oferta de matrículas nessas mesmas modalidades de pós-graduação (meta 14), do número de professores do ensino básico com ensino superior (meta 15) e pós-graduação (meta 16), valorização do magistério (meta 17), revisão dos planos de carreira docentes (meta 18), gestão democrática da educação (meta 19) e ampliação do investimento público em educação (meta 20).

A interação entre diferentes setores da sociedade sobre o plano foi catalisada pelas arenas de discussão conduzidas pela

ALMG, suas comissões permanentes (em especial a de Educação Ciência e Tecnologia) e gerências técnicas de apoio. Através do intercâmbio de informações realizado entre especialistas da área de educação, profissionais de ensino e interessados no tema, foram elaboradas e votadas centenas de sugestões de alteração do projeto em todas as suas metas. O processo de empoderamento dos usuários da política por meio da tomada de decisão democrática, no entanto, não significa necessariamente uma condução harmônica das deliberações. Não apenas devido aos conflitos de interesse dos grupos sociais e políticos envolvidos, mas pela própria condução do projeto, que experimentou a troca da composição das comissões de mérito em plena tramitação. Conforme afirma Rua,

> podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios – mas isto nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política (RUA, 1998, p. 3).

Como se viu em nível de Plano Nacional, toda a estrutura elaborada para reunir os muitos atores políticos para discutir o PEE não passou ilesa por limitadores e complicações. Diante do próprio objeto da política pública, como conduzir, em razoável nível de igualdade de informações, debates com setores tão diversos, sobre temáticas tão variadas, em regiões tão distintas do Estado? Como reunir, num documento final de propostas, os anseios e expectativas de um agrupamento tão variado e disperso de interessados? Certamente a realidade dos processos de discussão promovidos pela ALMG em torno do plano confirma as dificuldades de síntese, definição de objetivos e critérios de aferição de qualidade e identificação dos interesses dos usuários da política (MOLINA, 2002). Diante da clara impossibilidade de se terem todos os interesses atendidos ou conciliados, coube à ALMG es-

tabelecer critérios de priorização de demandas e procedimentos de escolhas antagônicas. Iniciadas cinco meses antes que a Assembleia de Minas recebesse o plano, em setembro de 2015, as reuniões preparatórias para realizar o Fórum Técnico do Plano Estadual de Educação cuidaram de estabelecer os critérios para conduzir os trabalhos de deliberação e votação de propostas da melhor forma possível. Compostas por parlamentares, gerências técnicas e representantes de instituições públicas e da sociedade civil organizada, as reuniões preparatórias atuaram tanto prévia quanto concomitantemente aos fóruns, buscando contornar os obstáculos naturais que surgissem diante da complexidade e quantidade de ações públicas contidas no plano. A realidade parece confirmar o posicionamento de Saiegh (2010) sobre a qualidade do Legislativo brasileiro. Segundo o autor,

> legislaturas como as do Brasil e do Chile têm o potencial de se tornarem atores ativos e eficazes capazes de participar da definição da agenda política e da supervisão da implementação de políticas. Por outro lado, outras legislaturas na região carecem de organização, recursos financeiros, membros experientes e funcionários para servir como um ponto de deliberação maduro e autônomo no processo político (SAIEGH, 2010, p. 74).

Para colocar o PEE em discussão, foram realizados, entre os meses de fevereiro e junho de 2016, encontros em cidades-polo de todas as mesorregiões do Estado para a captação de sugestões da sociedade civil a respeito das metas do plano. Tais encontros eram capitaneados pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, com o auxílio técnico da Gerência de Projetos Institucionais, que auxiliaria os participantes nos trabalhos de discussão do plano ao longo do evento. Ao final de 12 encontros, realizados, em ordem cronológica, nas cidades de Coronel Fabriciano, Sete Lagoas, Montes Claros, Varginha, Araxá, Paracatu, Ubá, Divinópolis, Uberlândia, Diamantina, Teófilo Otoni e Belo Horizonte, foram compilados os documentos finais, contendo todas as sugestões elencadas pelos participantes, e uma plenária final foi realizada na própria Assembleia Legislativa para votação final das inclusões, supressões e alterações. A votação foi realizada pelos delegados eleitos em cada encontro regional,

bem como os participantes presentes nos três dias de discussões da plenária final na Assembleia.

A reunião destes atores em torno do PEE foi um dos pontos-chave da atuação do Legislativo sobre o plano. Por meio dos fóruns técnicos regionais, coordenados pela Comissão de Educação Ciência e Tecnologia e a Gerência de Projetos Institucionais, foi estabelecida uma plataforma de discussão que colocou frente a frente toda uma multiplicidade de atores relacionados ao tema. Não apenas os tradicionalmente relacionados com a educação (professores, funcionários, pais e alunos) mas também de representantes da sociedade civil organizada (movimentos estudantis, sociais, sindicatos, organizações não governamentais) e demais entusiastas do tema. Apesar da complementariedade que indivíduos, sociedade e sistema educacional trazem na avaliação qualitativa do sistema educacional, a divergência de pretensões (ocorrida tanto entre grupos ou internamente, entre seus próprios componentes) levou a constantes impasses ao longo do processo deliberativo sobre o plano.

Com relação à temática de gênero e sexualidade, principal ponto de controvérsia nos debates do plano, o agrupamento de instituições e pessoas que defendiam a inclusão dessa questão no PEE (já que, no nacional, ela não foi contemplada) utilizou duas estratégias ao longo do processo. Ele pulverizou essa questão ao longo das diferentes metas e ao mesmo tempo localizou essa questão numa meta específica (daí a criação da meta 21). Apesar de ter causado as maiores tensões ao longo da tramitação, não se pode dizer que a temática sequestrou o debate do plano, mas que contribuiu para sua polarização. Prova disso é a grande quantidade de outras inserções foram feitas ao longo do plano, notadamente a de financiamento. O Encontro Regional de Belo Horizonte destacou-se pelo número de intervenções trazidas nesse eixo. Entre as alterações das estratégias originais de inclusão, destacam-se as inserções de populações em situação de vulnerabilidade social, LGBT, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, povos tradicionais, população em situação de rua e jovens privados de liberdade. Dez novas estratégias foram aprovadas, muitas envolvendo questões relativas à comunidade LGBT, em especial

de travestis e transexuais, como acompanhamento e monitoramento desse segmento social na escola, inclusão das discussões e educação de gênero no currículo escolar, criação de indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a estudantes LGBT, promovendo também estudos interdisciplinares para apoio e regularização do nome social.

Para além das diferentes demandas trazidas pelos atores envolvidos, os próprios contrastes socioeconômicos do Estado refletem nos tipos de observações trazidas para o plano. Mesmo representado as mesmas categorias nesse debate, professores situados no Mucuri são capazes de dar apontamentos e sugestões ao plano bastante diferentes de outros que vivem na Zona da Mata, devido à forte distinção da realidade em que estão submetidos. Dessa maneira, o processo de deliberação do Plano Estadual de Educação no âmbito do Legislativo (seja na etapa de acolhimento de sugestões em nível de fóruns técnicos, seja no processo legislativo propriamente dito) vai ao encontro com a identidade pedagógica retrojetiva proposta por Bernstein (1997), que relaciona o sistema de ensino como elemento de construção da cultura e identidade (regionais, no caso do PEE), baseando-se na trajetória histórica e social. Não somente a construção de uma identidade, mas a geração de habilidades (identidade pedagógica projetiva) e a integração do sujeito como forma de se chegar a sentidos (identidade projetiva) são também conceitos estabelecidos por Bernstein que permearam as intervenções populares no plano dentro da ALMG.

Tanto o Plano Nacional de Educação quanto o de Minas Gerais buscam superar incoerências e limitações do sistema público de ensino que refletem muitas vezes os contrastes socioeconômicos sedimentados no País há gerações, o primeiro de forma mais difusa, orientando as linhas gerais para a elaboração dos planos subnacionais, o segundo adequando essas diretrizes às peculiaridades locais. Ao mesmo tempo, buscam esses objetivos por meio de uma construção coletiva de políticas públicas, permeada pela participação popular e conduzida da maneira mais harmônica possível entre os Poderes constituídos. O regime de

colaboração entre União, estados e municípios está previsto tanto no Plano Nacional quanto no Estadual, visando ao alcance de suas respectivas metas. Tal colaboração é explicitada em ambos os textos nos seguintes itens:

QUADRO 2 – METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAL DE EDUCAÇÃO QUE EXPLICITAM O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE UNIÃO E ESTADO

META/ESTRATÉGIA	PNE	PEE
Atuação em regime de colaboração entre os entes federados	Art. 7º	Art 8º
Aprovação de Planos Estaduais e vinculação deles à legislação orçamentária regional	Arts 9º e 10	-
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica para desempenho	Art. 11	-
Expansão das redes públicas de educação infantil	Meta 1.1	-
Levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas	Meta 1.16	-
Elaboração de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental	Meta 2.1	-
Implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental	Meta 2.1	-
Implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio	Meta 3.3	-
Construção de conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional	Meta 7.3	-
Instituir programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional	Meta 7.34	-

META/ESTRATÉGIA	PNE	PEE
Colaboração na garantia de frequência e apoio à aprendizagem	Meta 8.5	-
Integralização da formação superior para professores da educação básica	Meta 15	Meta 15.6
Planejamento para dimensionamento da demanda por formação continuada	Meta 16.1	-
Criação de fórum permanente para acompanhamento da aplicação do piso salarial	Meta 17.1	-
Implementação de planos de carreira para magistério	Meta 17.3	-
Prova nacional para subsidiar entes subnacionais, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de professores da educação básica pública	Meta 18.3	-
Previsão nos planos de carreira dos profissionais da educação de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional	Meta 18.4	-
Priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para entes subnacionais que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os (as) profissionais da educação	Meta 18.7	-
Incentivo à criação de fóruns permanentes de educação	Meta 19.3	-
Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal[1]	Meta 20.9	-
Construção de escolas com padrão arquitetônico e mobiliário adequado para atendimento em tempo integral.	-	Meta 6.3
Implementação, na rede estadual de educação básica, do custo aluno-qualidade inicial (Caqi) e, posteriormente, do custo aluno-qualidade (CAQ)	-	Meta 18.4

Fonte: Elaboração própria.

O comparativo entre o Plano Nacional e o Estadual de Minas Gerais, no que diz respeito ao regime de colaboração entre entes federados, evidencia as modestas inovações feitas no segundo em detrimento do primeiro. Apesar de a menção genérica ao regime de colaboração entre os entes estar discriminada em ambos os planos, o Nacional dispõe de 18 metas e estratégias envolvendo colaboração dos entes sem correspondentes no Plano Estadual. Por sua vez, o mineiro traz apenas duas inovações inéditas de metas envolvendo colaboração de entes e apenas uma que possui correspondência no Plano Nacional. Tal quadro reforça o caráter centrífugo de nosso federalismo, tendo a União como protagonista das diretrizes gerais para os planos estaduais, prevendo explicitamente um número maior de cooperações com estados-membros do que o contrário. Mesmo assim, por tudo que foi dito a respeito do papel do Poder Legislativo na atualidade, a expectativa é que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais tenha cumprido com suas atribuições constitucionais, promovendo o debate público em torno do Plano Estadual e contribuindo efetivamente para a sofisticação de seu conteúdo.

6 – Considerações finais

A maneira como o Poder Legislativo se envolveu nos recentes debates sobre os Planos Nacional e Estadual de Educação contribuiu para um avanço no processo de elaboração dessas políticas públicas, podendo-se chegar a considerações concretas sobre seu papel no jogo político e democrático. De um lado, constatam-se aspectos que evidenciam um envolvimento positivo tanto do Congresso quanto da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nas etapas de planejamento das políticas públicas de educação aqui reveladas. De outro, há uma expectativa de que o Parlamento também exerça seu papel fiscalizador para garantir o cumprimento das metas e estratégias aprovadas no plano.

No que diz respeito à influência do modelo federativo brasileiro, observou-se que, não obstante a oportunidade dada aos estados de elaborarem seus respectivos planos de educação, o formato do plano nacional acabou por se tornar uma moldura,

ou seja, um molde-padrão que limitou possíveis inovações substanciais. Ainda assim, a arena da tramitação legislativa do plano na Assembleia Legislativa de Minas Gerais representou uma oportunidade para a população conhecer os Planos Nacional e Estadual e propor medidas sob uma perspectiva mais adequada aos aspectos regionais de Minas Gerais.

O PNE tramitou em um momento de exacerbação de debates políticos sob o aspecto ideológico, no rastro do processo que culminou no *impeachment* da presidente da República em 2016, de modo que esse contexto histórico influenciou os debates do plano. A politização do País, em paralelo com a construção dos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação nos últimos cinco anos, proporcionou um contexto singular de embates por visões de modelos educacionais e preferências ideológicas distintos. Por meio de arenas de debate diversas, cada uma com suas respectivas regras e contornos, tanto debates tradicionais da história educacional do País quanto temas mais contemporâneos foram postos em evidência. Em meio a todo o esforço de elaboração do conteúdo do plano, os Poderes Executivo e Legislativo, bem como a sociedade civil na forma de suas muitas representações populares, reuniram-se em torno de como se pensar uma nova educação para o País e para o Estado.

Um dos exemplos mais claros desse embate ideológico pôde ser visto nas temáticas evolvendo a questão de gênero e sexualidade. Apesar dos esforços concentrados desse segmento em barrar as intervenções mais progressistas em determinados grupos temáticos, o número de participantes pró-agenda LGBT, num primeiro momento, prevaleceu. Tal quadro é evidenciado pelo grande número de aprovações, em fóruns técnicos, de intervenções voltadas a um melhor detalhamento de políticas públicas voltadas para o público LGBT, notadamente no que diz respeito ao combate à intolerância por meio do ensino de gênero e sexualidade. No entanto, à medida que o projeto seguiu sua tramitação até a votação em Plenário, a mobilização dos grupos conservadores em torno do tema levou à aprovação do plano sem nenhuma menção a estratégias e metas relacionadas a gênero e sexualidade.

A avaliação do papel do Poder Legislativo nas políticas públicas de educação precisa ser feita sob diferentes pontos de vista. Baseado no empenho institucional em se garantir um debate amplo e irrestrito sobre os planos com a sociedade, com toda sorte de empregabilidade de mão de obra técnica especializada, desafios financeiros, logísticos e de divulgação, é possível afirmar que o Legislativo alcançou um considerável sucesso. As discussões em torno dos planos envolveram milhares de pessoas, provando que a população não apenas teve conhecimento deles, mas também foi capaz de intervir em seus conteúdos.

O principal mérito do Legislativo mineiro percebido nesta investigação, com relação ao Plano Estadual de Educação, foi o de ter desenvolvido com sucesso diferentes arenas de discussão em torno do PEE, permitindo a mobilização de diversos atores em torno de diferentes temas, valendo-se de variadas estratégias e recursos para fazer valer seus respectivos interesses. Como se pôde constatar, as disputas de segmentos e atores sociais em torno do delineamento do conteúdo do plano de acordo com suas preferências só foram possíveis graças às arenas elaboradas pela Assembleia Legislativa, quais sejam Comissão Organizadora, Fórum Técnico (etapas de interiorização e final) e Comitê de Representação e Tramitação Legislativa. Da mesma forma, os diferentes momentos por que passaram as discussões do plano evidenciaram maneiras diversificadas de mobilização social e pressão popular em torno de determinados aspectos do conteúdo do PEE. De fato, dispositivos constitucionais que apontam a repartição de competências e separação de poderes podem ter limitado a margem de alteração do plano – uma característica do nosso desenho institucional que afeta todas as áreas de políticas. Ainda assim foi possível disponibilizar, por parte do Legislativo mineiro, não só um ambiente oportuno para discutir o projeto em nível de sociedade geral, mas também um amparo técnico (seja por meio do quadro técnico da ALMG, seja pelos especialistas convidados para debates) para subsidiar as discussões do plano.

Diante de toda a complexidade imanente aos Planos Nacional e Estadual de Educação e suas tramitações no Congresso e na

Assembleia de Minas, percebe-se que a representação não se resume à autorização que a população dá nos períodos eleitorais, pois a pauta societária tem muito representantes externos aos Poderes constituídos. É desejável que em momentos participativos diversos se tenha diálogo com essa representação construída, que na verdade é quem detém o monopólio decisório sobre a condição da política pública. Há um aspecto circular entre representação e sociedade civil, e, nessa circularidade, a autorização eleitoral, embora seja um elemento potente de legitimação, vai ficando cada vez mais distante daquilo que o representante vai ter que se haver ao longo de seu mandato. O que toma corpo ao longo do mandato é a responsabilidade de responsividade por parte do representante, algo de vital importância, sem sombra de dúvida. O segundo elemento é a capacidade de escuta do representante. A democracia no padrão ocidental de ascendência liberal se estruturou muito sobre a oralidade e o poder de falar. Talvez esse processo tenha levado os parlamentos a perderem seu potencial de escuta. Os processos participativos dialogam com essa vitalidade que pode se trazer ao parlamento como instância de escuta. A representação é um processo de escuta, porque o parlamentar, ao longo de seu mandato, vai ser desafiado várias vezes a provar se é ou não o representante daquela temática, pois isso será disputado por outros representantes da sociedade civil. O parlamentar renova ao longo do mandato as suas pretensões de representação, às vezes mudando as suas pautas em virtude desse debate. Dessa forma, o parlamento, com processos regulares de participação e escuta popular, pode contribuir muito para essa estratégia de mandato parlamentar. A perda de densidade de atuação dos parlamentos levou a resolução dos conflitos em torno da distribuição de bens e serviços via política pública para o Poder Judiciário. O desafio é enorme e a participação pode contribuir para que seja superado.

Por fim, resta chamar a atenção para o efetivo cumprimento do papel do Poder Legislativo no âmbito dos Planos de Educação. Se, por um lado, a promoção do debate foi feita de forma primorosa, buscando uma condução ampla, transparente e imparcial, por outro, não se deve repousar sobre tal prerrogativa em detrimento de outras, notadamente a de fiscalização.

Se as políticas públicas previstas nos planos após a passagem no Legislativo não forem executadas, serão letra morta. A intervenção do Legislativo nas políticas de educação vai acontecer à medida que o Parlamento se comprometer a acompanhar a execução das metas dos planos que ele próprio aprovou.

7 – Referências

ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo dos (organizadores). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. 516 p.

AZEVEDO, Fernando de; XAVIER, Carlos Alberto Ribeiro de; CRIBARI, Isabela. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 126 p.

BERSTEIN, Basil. **Escuela, mercado y nuevas identidades pedagógicas**. CORBUCCI, Paulo Roberto *et al* 1997 (Cide Documentos; n. 13).

BRASIL. Constituição (1988). Artigos 6º, 24, IX, 30, VI e 205.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL ocupa 60ª posição em ranking de educação em lista com 76 países. G1, São Paulo, 13 maio 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/05/brasil-ocupa-60-posicao-em-ranking-de-educacao-em-lista-com-76-paises.html. Acesso: 10 maio 2019.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do Estado e da Constituição: direito constitucional positivo. São Paulo: Del Rey, 2011. 1356 p.

CONAE, FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Educação brasileira**: indicadores e desafios documento de consulta. Brasília, 2013. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf . Acesso em: 12 jul.

CONSTITUIÇÃO e Justiça analisa Plano Estadual de Educação. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 06 jul. 2016. Disponível em: http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/07/06_ccj_plano_estadual_educacao.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CORBUCCI, Paulo Roberto *et al*. Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *In*: TABOZA, Cida; FAGUNDES, Jane; OKI, Fábio (coordenação). **Vinte anos da Constituição federal**. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. p. 17-81. (Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 17, v. 2).

CRUZ, Márcia R. da. **Legislativo transformador?**: as modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ, Cefor, Brasília, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Vinte anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). **Jornal de Políticas Educacionais,** Curitiba, v. 10, n. 20, p. 3–17, jul./dez. 2016.

DEPUTADOS criticam concentração de recursos nas mãos do governo federal. Radioagência, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/483669-DEPUTADOS-CRITICAM-CONCENTRACAO-DE-RECURSOS-NAS-MAOS-DO-GOVERNO-FEDERAL.html. Acesso em: 10 jun. 2019.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

EDUCATION at a glance 2014: country note Brazil. Disponível em: https://www.oecd.org/brazil/EAG2014-Country-Note-Brazil.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019

FERREIRA, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 1999. 476 p.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. 898 p.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 241 p. (Série memória e análise de leis, n. 3).

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Artigos 2º, VII, 196 e incisos, 198 e incisos.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO — FJP. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Edição 2011. Belo Horizonte, 2011. Aplicativo disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/-imrs-indice-mineiro-de-responsabilidade-social. Acesso em: 12 jul. 2019

MINAS GERAIS, Lei Nº 23.197/2018, institui o Plano Estadual de Educação.

MOLINA, Carlos Gerardo. **Las reformas educativas en América Latina**: hacia una mayor equidad?. Washintong, DC: Banco Interamericano de Desarolo, 2002.

MONTEIRO NETO, A.; COSTA, M.; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 15, p. 09-18, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron d. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Myriam Costa de (organização). **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 200 p.

OLIVEIRA, Regis Fernandes; **"O Federalismo como ferramenta de concretização de direitos fundamentais e sociais**:, SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Coordenadores). **Federalismo (s)em Juízo**. São Paulo: Noeses, 2019. p. 79-109.

OLIVEIRA, Rosimar de Fatima. **O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais**. 2005 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. 231 p.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI): 2015, disponível em http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2015/documentos/pmdi_2015.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019

RELATÓRIO educação para todos no Brasil 2000-2015: versão preliminar. 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em: 10 jun. 2019.

RIBEIRO, Vera Masagão. Analfabetismo e alfabetismo funcional no Brasil. **Boletim INAF**, São Paulo, jul./ago. 2006.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: Mimeo, 1998.

SAIEGH, Sebastian M. Active players or rubber stamps?: an evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures. In: STEIN, Carlos Scartascini, Ernesto; TOMMASI, Mariano (organizadores). **How democracy works**: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking. Cambridge: Harvard University Press, 2010. p. 47-77.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 112.

(Footnotes)
1 Estabelecem as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração.

Texto recebido em: 5/3/2020
Texto aprovado em: 19/5/2020