



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**WILIAM FERREIRA DA CUNHA**

**A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO CONSELHO NACIONAL  
DE EDUCAÇÃO NA PROMOÇÃO DO REGIME DE  
COLABORAÇÃO**

**BRASÍLIA - DF  
2021**

WILIAM FERREIRA DA CUNHA

**A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO CONSELHO NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO NA PROMOÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

**Orientador:** Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

**Co-orientador:** Mozart Neves Ramos

BRASÍLIA - DF  
2021

WILIAM FERREIRA DA CUNHA

**A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO CONSELHO NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO NA PROMOÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela banca examinadora composta por:

---

**Professor Nicolao Dino de Castro e Costa Neto**  
(Orientador – Presidente)

---

**Professor Márcio Nunes Iório Aranha Oliveira**  
(Membro da Banca Examinadora)

---

**Professora Shirleide Pereira da Silva Cruz**  
(Membro da Banca Examinadora)

## RESUMO

O Conselho Nacional de Educação — CNE tem, além de outras atribuições nos termos da lei, a crucial função de órgão regulatório da educação brasileira em nível nacional. Isso significa que a ele compete contribuir para que a educação concretamente siga os ditames do ordenamento jurídico e que o ensino seja dotado de efetividade. Entre as importantes disposições da Constituição de 1988 sobre o assunto, destaca-se a necessidade de estabelecimento de regime de colaboração entre os entes federados. O CNE vem contribuindo com o tema por meio da normatização dos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação — ADEs, que consistem em sistemas de redes de cooperação entre municípios. A questão que se discute neste trabalho é: em que medida esse tipo de atuação é suficiente para perseguir o estabelecimento de um regime de colaboração? Para a efetiva implementação de um Sistema Nacional de Educação, entendido como expressão constitucionalmente prevista desse regime, deve haver um componente de cooperação vertical. Apesar de a instituição desse mecanismo precisar estar prevista em uma lei que ainda não existe, o CNE poderia atuar no sentido de incentivar a propositura dessa lei, além de continuar contribuindo com a importante vertente horizontal da colaboração.

**Palavras-chave:** Direito Educacional. Direito Regulatório. Conselho Nacional de Educação. Regime de Colaboração. Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

## ABSTRACT

The National Council of Education — CNE has, besides other attributions defined in law, the important mission to act as the regulatory instance of Brazilian education at the federal level. This means that it is its role to contribute that the national education concretely follows the education legal order and that it is effective. Among the important dispositions of the 1988 Federal Constitution on the theme, the need to establish a cooperation regime among the federative entities stands out. CNE has contributed to the theme by editing norms regulating the so-called Development Education Arrangements — ADEs, that constitute a network of collaborating municipalities. The question that is discussed in this work is the following: is this kind of action enough to the establishment of a cooperation regime? In order to effectively implement a National Education System, understood as the constitutional predicted expression of the collaboration regime, a vertical component of collaboration must exist. As the institution of such mechanism must have prevision in a law that has yet to be edited, the CNE could act towards incentivising the publication of such law.

**Keywords:** Educational law. Regulatory law. National Council of Education. Cooperation regime.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2. DIREITO REGULATÓRIO E DIREITO EDUCACIONAL</b>	<b>11</b>
2.1. Regulação e Direito Regulatório	11
2.2. Educação e Direito Educacional	15
2.3. O Regime de Colaboração na Constituição de 1988	18
<b>3. O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO</b>	<b>22</b>
3.1. Breve histórico	22
3.2. O funcionamento do CNE	24
3.3. Os Atos Homologatórios do Ministro de Estado da Educação	26
3.4. O Exercício Regulatório do CNE	28
<b>4. REGIME DE COLABORAÇÃO: OS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO</b>	<b>31</b>
4.1. Consórcios Intermunicipais	31
4.2. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação	33
4.3. Sistema Nacional de Educação: reconhecer ou instituir?	39
<b>5. CONCLUSÕES</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>45</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nos termos da Constituição Federal de 1988 — CF/88, a educação é um direito social, que deve ser promovido pelo Estado e pela família com a colaboração da sociedade (BRASIL, 1988). Com efeito, é muito difícil conceber uma efetiva fruição de vários dos demais direitos elencados pela Carta Magna sem que o direito à educação esteja concretizado. Educação é, portanto, condição *sine qua non* para o efetivo exercício da cidadania, segundo o atual ordenamento jurídico pátrio. É um campo de que depende a própria existência dos direitos porque, nas palavras de Bonavides (2000, p. 545), “[o]s direitos fundamentais, em rigor, não se interpretam; concretizam-se”.

A CF/88 dedica o Capítulo III de seu oitavo título especificamente a tal matéria. É principalmente nele que são disciplinados importantes aspectos que devem orientar Estado, famílias e sociedade no exercício dos deveres e direitos relativos à educação. Por exemplo, o art. 206 elenca os princípios regedores do ensino. O art. 208 dispõe sobre o dever do Estado e as garantias para a fruição do direito à educação. O Capítulo é, assim, repleto de relevantes determinações acerca do direito à educação.

Uma das mais importantes previsões constitucionais sobre o tema é aquela apresentada no art. 211, segundo a qual “[a] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” Esse preceito é absolutamente central para que, em uma federação de dimensões continentais como o Brasil, concretize-se um projeto coerente de nação. Os diferentes entes federados sabidamente apresentam realidades muito distintas, tanto do ponto de vista cultural quanto do ponto de vista de condições materiais necessárias para conduzir políticas públicas exitosas. Trabalhar em regime de colaboração é uma forma de diminuir os efeitos deletérios das desigualdades materiais numa tentativa de combater injustiças que ainda existem nas diferentes regiões do país.

A promoção do regime de colaboração pode se dar por meio de diversas estratégias, desde que observado o disposto no texto constitucional e no restante do ordenamento jurídico. Os parágrafos do art. 211 determinam, de forma não exaustiva, competências gerais para os entes federados atuarem em cooperação. Isso significa que outros instrumentos podem

trabalhar mais especificamente com o tema. Tanto é verdade que o art. 214 prevê que uma lei será responsável por articular o regime de colaboração do art. 211, devendo definir “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”. Complementarmente, estratégias distintas, mobilizadas por outras espécies normativas, têm a importante missão de regulamentar os ditames da lei e da Constituição. Essas espécies normativas podem ter o caráter de definição de políticas públicas, o de regulação, ou mesmo uma natureza híbrida. Via de regra, as instâncias responsáveis por determinar essas espécies normativas são de caráter eminentemente técnico e possuem alta especialização no tema.

Não é somente no Capítulo III, contudo, que se encontram disposições constitucionais de relevo para o tema educacional. Muitos preceitos, inclusive de constitucionalidade material bastante pronunciada<sup>1</sup>, encontram-se fora de tal divisão. Um exemplo de peculiar importância para este trabalho pode ser encontrado no art. 22, XXIV da CF/88, que determina que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Essa é uma disposição completamente alinhada à lógica do regime de colaboração, pois determina ser da União a competência de legislar sobre matérias que afetarão os demais entes. Cumprindo tal preceito, o legislador ordinário promulgou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB (BRASIL, 1996). Como o próprio nome indica, a LDB determina princípios e regras gerais que devem ser seguidas pelos entes e agentes que se proponham a tratar de educação no Brasil e que necessitem de um reconhecimento formal para tanto<sup>2</sup>.

Entre as disposições da LDB, destaca-se o § 1º do art. 9º, que, ao mencionar o papel da União, dispõe que “[n]a estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. A redação desse dispositivo da lei é clara em ressaltar dois tipos de funções: normativa e de supervisão. Como será discutido em capítulo futuro, a supervisão é uma atividade típica de órgãos regulatórios. Por outro lado, normatização, qualquer que seja, sempre tem caráter instrumental, por sua própria natureza. Se essa atuação normativa se dá por meio da determinação de balizas que devem ser seguidas por outras instâncias do poder público e por

---

<sup>1</sup> Referimo-nos a disposições materialmente constitucionais na medida em que tratam diretamente da organização do Estado e da distribuição de competências entre pessoas políticas.

<sup>2</sup> Existem entidades educacionais que, por não necessitarem do reconhecimento nacional da certificação brasileira, não necessitam observar, e, de fato, não observam a LDB. São exemplos, escolas exclusivamente internacionais.



particulares em um determinado setor, conclui-se que também ela pode ser vista como o exercício de um poder regulatório. Em outras palavras, normatizar não é um fim em si mesmo, razão pela qual dizer que o Conselho Nacional de Educação — CNE, órgão inserido<sup>3</sup> na estrutura do Ministério da Educação, tem atribuição normativa nada diz sobre a atuação material do Conselho e sua finalidade.

Enquanto órgão de Estado, o fim último do CNE é perseguir e alcançar o interesse público. Levando em conta sua especialidade, isso é traduzido numa atuação voltada à melhoria na qualidade da educação. É o arcabouço jurídico que deve definir estrategicamente como se dá tal atuação, legando ao órgão administrativo a forma específica de atuar para cumprir esse mister. Portanto, o CNE deve buscar contribuir, nos termos de suas competências, com a concretização das disposições legais e constitucionais e, entre elas, o estabelecimento do regime de colaboração. Não há dúvidas acerca da centralidade que o legislador quis conferir ao CNE no debate educacional brasileiro. Esse papel de destaque se apresenta, sobretudo, no que diz respeito à função regulatória do Conselho. Como órgão de cúpula do segmento educacional brasileiro, é exigido do Conselho mais do que promover relevantes discussões: no que a ele compete, e na medida de suas possibilidades normativas e instrumentais, é necessário que o poder regulatório do Conselho se manifeste no sentido de contribuir para a efetivação de ditames legais e constitucionais. Ao longo dos anos isso tem sido feito com frequência em diversas matérias. Alguns relevantes exemplos recentes são as normas emanadas referentes a reformulações de diretrizes curriculares para cursos de graduação, à formação de professores e gestores escolares, à Base Nacional Comum Curricular e ao quadro educacional decorrente da pandemia de Covid-19.

Um outro exemplo estruturante da contribuição do Conselho para a efetivação de comandos constitucionais é sua atuação no desenvolvimento de arranjos orientados a contribuir com o estabelecimento de um regime de colaboração educacional entre os entes federados. Neste último caso, recentemente, o CNE, por meio de sua Câmara de Educação Básica, publicou parecer e uma Resolução que dispõem sobre a implementação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação — ADEs, como formas de cooperação interfederativa. Trata-se de uma tecnologia administrativa sobre a qual o CNE tem se dedicado há mais de uma década, e que, segundo parte da literatura (ABRUCIO, 2017), tem demonstrado sucesso.

---

<sup>3</sup> Como será discutido em capítulo próprio, em que pese essa vinculação organizacional, o CNE tipicamente trabalha de forma autônoma.

A homologação por parte do Ministro da Educação foi publicada no Diário Oficial da União do dia 16 de agosto de 2021, o que faz com que tal normativo surta efeitos desde então. A análise das disposições da Resolução e dos preceitos expostos no parecer é um interessante exercício de investigação sobre uma forma com que o Conselho Nacional tem contribuído para a concretização do regime de colaboração constitucionalmente previsto.

Deve-se ponderar, contudo, que toda atividade regulatória deve ser sempre respaldada, ainda que de forma mediata, em lei em sentido amplo<sup>4</sup>. Ainda, o sistema normativo do segmento educacional estabelece uma repartição de competências de tal forma que deve-se considerar até que ponto — e de que forma — o CNE pode atuar na promoção do regime de colaboração. Uma pergunta que deve ser respondida é: que tipo de colaboração pode ser regulada por meio das Resoluções do Conselho? Neste trabalho discute-se como e em que medida o poder regulatório do Conselho Nacional de Educação pode e tem sido exercido para concretizar o importante ditame constitucional do regime de colaboração em matéria educacional.

O restante deste trabalho se divide como se segue. O Capítulo 2 aborda uma rápida revisão acerca do Direito Regulatório, do Direito Educacional e do Regime de Colaboração. No Capítulo 3 é apresentado o CNE e seu funcionamento como instância regulatória da educação. O Capítulo 4 discute a forma com que o CNE tem contribuído com a regulação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação e a necessária instituição do Sistema Nacional de Educação para efetivar completamente o regime de colaboração. No Capítulo 5 são apresentadas as conclusões deste trabalho.

---

<sup>4</sup> Reconhece-se que a Teoria dos Poderes Implícitos tem sido amplamente aceita pelo Supremo Tribunal Federal, mas aqui está-se a mencionar um embasamento indireto em diploma legislativo legal ou supralegal: em muitos casos, como já reconheceu o Supremo, a legitimidade de certos atos é retirada diretamente da própria Constituição.

## 2. DIREITO REGULATÓRIO E DIREITO EDUCACIONAL

Neste capítulo apresenta-se uma breve revisão sobre Direito Regulatório, Direito Educacional e sobre a previsão constitucional do regime de colaboração em matéria educacional.

### 2.1. Regulação e Direito Regulatório

No Digesto, do *Corpus Iuris Civilis*, Ulpiano definia o direito público como aquele que dizia respeito ao “estado da coisa romana, à polis ou civitas” em oposição ao privado, que dizia respeito<sup>5</sup> à utilidade dos particulares (MIROSLAV, 2010, p. 69). Com efeito, essa definição de direito público em oposição ao direito privado é útil em muitas situações, mas acaba por ser insuficiente quando a própria matéria que se deseja estudar decorre da interface entre essas disciplinas. Recorrendo a uma definição mais moderna, de Celso Ribeiro Bastos, Direito Público contempla um sistema de normas e princípios regedores da atividade estatal, de sua relação com particulares e da relação entre particulares mediada pelo Estado (BASTOS, 2010).

Se o Direito Público é assim definido, como aquele que disciplina as relações em que o Estado é parte, adicionais subdivisões fazem-se necessárias (SUNDFELD, 2011). Isso porque, por exemplo, a atuação punitiva estatal — no Direito Penal —, é de natureza muito distinta daquela atuação relativa à arrecadação de tributos — no Direito Tributário. Entre essas subdivisões, que são inclusive acompanhadas de autonomia principiológica, a do Direito Regulatório é de particular importância para este trabalho.

À primeira vista, a expressão “Direito Regulatório” parece configurar um pleonasmos vicioso. Afinal, de que serve o Direito senão para regular situações e condutas? “Direito Regulatório”, contudo, está longe de ser um pleonasmos ou uma platitudo. A ideia do uso do termo “regulatório” parece ser a de que temas que, em princípio, seriam de direito privado — arena em que há uma maior margem à livre manifestação e acordos de vontades — passam a sofrer restrições de ordem pública sendo, assim, regulados. Trata-se, portanto, de um certo

---

<sup>5</sup> *Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem.*

grau de publicização do Direito Privado. De fato, o Direito Regulatório, por sua própria natureza, ocupa-se com a interface com direitos setoriais, no mais regidos por regras de Direito Privado. São exemplos o Direito dos Transportes, o Direito Sanitário, o Direito dos Recursos Naturais e o Direito Educacional, entre outros.

A noção de Direito Regulatório difundiu-se fortemente a partir da adoção de uma concepção intervencionista própria do Estado de Bem-Estar Social. No Estado Liberal dos Séculos XVIII e XIX, o papel do Estado era meramente proteger a liberdade e a propriedade (BARACHO JUNIOR, 2000, p. 167). A partir do momento em que se propõe a defesa de outros bens jurídicos, o Estado passa a necessitar intervir em vários setores da economia e da vida privada. Ao longo do século XX, esse tipo de intervenção inicialmente se manifestou na forma de um Estado prestador de serviços e empresário. Com o tempo, contudo, esse modelo acabou por entrar em declínio devido a dificuldades econômico-financeiras (HABERMAS, 1987). Isso porque, para atuar em searas tão distintas, o Estado necessitava de muitos recursos e diferentes expertises e, frequentemente, não detinha nenhuma das duas coisas. Como resultado, era frequente uma atuação pouco eficiente do Estado na prestação direta de serviços e produtos.

O panorama então é de uma grande tensão entre duas perspectivas: por um lado, dificuldades fiscais impedem a continuidade de um modelo de intervenção direta, que tem como condição necessária um Estado grande e oneroso; por outro, a popularização de direitos de segunda e terceira gerações<sup>6</sup> torna inconcebível o retorno à sistemática do Estado Liberal. Percebe-se que, embora os dois modelos tenham se mostrado problemáticos e inexecutáveis da forma que se colocaram originalmente, os problemas observados são de ordens muito distintas. O Estado de Bem Estar Social tem dificuldades práticas de operacionalização, mas conta com os resultados almejados pelo espírito do seu tempo no sentido de promover vários dos preceitos trazidos pela Constituição Cidadã, a exemplo da função social da propriedade. Já o resgate de uma concepção Liberal de Estado sofreria de um enorme anacronismo e, fatalmente, teria resultados eivados de grande incompatibilidade moral com relação aos valores do século XX. É mais lógico, mais fácil e, por definição, mais equânime conceber novas tecnologias administrativas que lidem com os desafios econômico-financeiros

---

<sup>6</sup> Muito simplificada, seriam direitos de primeira geração aqueles relativos à liberdade; a segunda geração corresponde aos direitos afetos à igualdade; a terceira geração a direitos atinentes à solidariedade social e à fraternidade.

preservando a proteção aos direitos de segunda e terceira gerações do que ir contra toda a tônica de valores do tempo atual regredindo a um modelo já superado em nome de um pretenso<sup>7</sup> equilíbrio das contas públicas, por exemplo.

É como resposta a essa tensão que nasce o Estado Regulador. Surge como um modelo alternativo que se propõe a garantir o bem estar social por meio da aplicação de competência normativa do Estado ao invés de fornecer diretamente produtos e serviços. Essa competência se manifesta no sentido de disciplinar a atuação de agentes em setores estratégicos da economia e da vida humana. Tal paradigma permite a diminuição do tamanho do aparato estatal ao mesmo tempo em que garante controles necessários para preservar os direitos sociais. Diminui-se a atuação direta do Estado e, em decorrência de o espaço deixado ser ocupado por outros atores, aumenta-se a atuação normativa. O Direito Regulatório é, assim, o conjunto de normas e princípios ligados a essa disciplina, que atuam sobre instâncias públicas e privadas visando a concretização de valores caros à sociedade.

Regulação, portanto, exige um exercício de descentralização executiva e conseqüente centralização normativa por parte da autoridade estatal. O Estado deixa de conduzir diretamente atividades finalísticas e passa a controlá-las indiretamente por meio da atividade regulatória para alcançar o interesse público. Na obra “Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade”, Di Pietro (2003, p. 30) ensina que a atividade regulatória é “o conjunto de regras de conduta e controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivos do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público”. Para Moreira Neto (2003, p. 107), a atividade regulatória consiste num “híbrido de atribuições de variada natureza: informativas, planejadoras, fiscalizadoras e negociadoras, mas também normativas, ordinatórias, gerenciais, arbitradoras e sancionadoras”. Miragem (2013, p. 85) levanta um interessante ponto que, embora atinente à regulação de atividades econômicas em sentido estrito, é válido de maneira bem geral. Para ele, regulação:

(...) nesta versão atualizada é resultado das tendências de diminuição do Estado (mediante privatização) e da desregulamentação do Mercado, aqui entendido como diminuição das normas rígidas (legais/regulamentares) de imposição de condutas dos agentes econômicos, em favor de um modelo regulador em que a produção normativa seja flexível, sob permanente revisão e atualizada em face das necessidades e rápidas transformações da economia. E da mesma forma, um todo de produção normativa

---

<sup>7</sup> Usa-se o termo “pretenso” porque é bem possível que do abandono de alguns serviços públicos poderia decorrer imprevisíveis externalidades negativas culminando no aumento de gastos públicos.

diferenciado, mediante participação dos interessados no processo de decisão normativa estatal, e o aporte de interesse, sugestões e críticas sobre as propostas de regulação.

Finalmente, segundo Marçal Justen Filho (2007, p. 7):

O objetivo da regulação é conjugar as vantagens provenientes da capacidade empresarial privada com a realização de valores e princípios fundamentais. Especialmente quando a atividade apresentar relevância coletiva, o Estado determinará os fins a atingir, mesmo quando seja resguardada a autonomia privada no tocante à seleção dos meios.

Conclui-se que o Direito Regulatório é uma ferramenta de promoção da cidadania numa perspectiva democrática. É um ramo autônomo de Direito Público que permite que, de forma sustentável, um Estado possa perseguir objetivos de igualdade e fraternidade. No caso do Brasil, tratam-se de importantes imperativos constitucionais explícitos.

Para Selznick (1985, p. 364), “a regulação consiste em um controle permanente e concentrado, exercido por uma autoridade pública sobre atividades dotadas de um certo valor social”. Existe, portanto, uma carga valorativa que depende de decisões políticas superiores. Assim, regulação não prescinde de um elemento de legitimidade. A regulação se dá pela atividade precípua do Poder Legislativo, na forma da promulgação de leis em sentido estrito, e, em complementação, pela emanção de atos infralegais oriundos, em regra, do Poder Executivo. Esse último caso é, de longe, o mais prevalente — inclusive em quantidade matérias que regula e, conseqüentemente, de atos que produz. O objetivo da regulação por meio de atos infralegais é a atualização e aplicação conjuntural da lei a casos concretos cuja dinamicidade, tecnicidade e especificidade muitas vezes não consegue ser abrangida diretamente pela lei, comando geral e abstrato que é. Por essa razão, a normatização fica a cargo de entes ou órgãos administrativos especializados em setores específicos. Essas instâncias têm a seu favor a agilidade e a especialização técnica necessárias para se tratar de temas muito específicos, próprios de seus setores.

Neste ponto, é importante lembrar que a legitimidade que esses órgãos administrativos detêm para conduzir a atividade regulatória de determinado setor não decorre exclusivamente de sua *expertise* técnica ou científica no ramo. Em deferência ao princípio da legalidade, todos os atos normativos emanados pelo Poder Executivo devem estar amparados em lei: por isso se fala em atualização e aplicação conjuntural da lei ao caso concreto. Além disso, esses órgãos estão sempre na estrutura hierárquica do Estado, cuja chefia, em última análise, recebeu, por meio das eleições, uma procuração democrática para agir. O caso mais frequente é o do Poder

Executivo, em que sua característica de ser um poder unipessoal é hierarquicamente reproduzida em seus órgãos<sup>8</sup>.

Um bom resumo acerca do tema aqui discutido é dado pelo professor Márcio Iorio Aranha (2019, p. 239), para quem “o objeto de estudo do direito regulatório, por princípio, é algo jurídico e, portanto, para os fins do direito regulatório, a regulação, como objeto de estudo, encontra-se vertida no termo regime jurídico regulatório.” Nesse sentido, o professor ressalta ainda que

A regulação, enquanto regime jurídico regulatório, apresenta-se como um conjunto de disposições normativas e administrativas caracterizadas por seu caráter conjuntural de influência ou controle sobre o ambiente regulado mediante batimento entre resultados esperados e resultados efetivamente alcançados.

Dessa clara definição, conclui-se que há um binômio indissociável de aspectos regulatórios: normatização e supervisão. Normatização é o meio pelo qual o Estado garante que sua vontade se faça presente, ainda que ele não esteja a operar diretamente os setores econômicos e da vida social de interesse. Supervisão é uma das atividades finalísticas da atividade regulatória. No mesmo sentido vai a lição do Ministro Luís Roberto Barroso (2002, p. 285), que, em “Agências Regulatórias, Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática”, ensina que:

regulação contempla uma gama mais ampla de atribuições, relacionadas ao desempenho de atividades econômicas e à prestação de serviços públicos, incluindo sua disciplina, fiscalização, composição de conflitos e a aplicação eventual de sanções.

Não há que se falar em regulação se se é incapaz de verificar se os preceitos desejados e impostos pela normatização estatal têm sido cumpridos em um dado setor de interesse.

Entre os setores de interesse, e, em que pese a carga valorativa que segue da definição de Selznick acerca de quais atividades são dotadas de maior ou menor valor social, não há qualquer dúvida de que a Educação é um dos principais bens jurídicos sobre os quais a atividade regulatória deve recair. Isso porque o próprio art. 209 da Constituição determina que o ensino seja livre à iniciativa privada, desde que cumpridas normas gerais da educação nacional, e que sejam autorizadas e avaliadas pelo poder público. Também pelo seu valor econômico, mas sobretudo pela sua relevância social, essa regulação — manifestada pelas

---

<sup>8</sup> Na esfera federal, o Presidente da República apresenta o poder executivo; analogamente, os atos de um determinado Ministério são do Ministro; os de uma Secretaria de Ministério, do Secretário, e assim por diante.

normas, autorizações e avaliações a que diz respeito o art. 209 — deve ser estabelecida com especial cuidado. Na próxima seção discute-se a Educação e o Direito Educacional.

## 2.2. Educação e Direito Educacional

Educação é um fenômeno observado entre os homens desde os primeiros registros escritos. A origem etimológica do termo deriva do latim *educare*, significando algo como “guiar para fora”. A ideia parece ser a de levar uma pessoa a conhecer o que há “fora” dela, além dela. De maneira simples, pode-se entender educação por essa ideia de transmitir novos conhecimentos a alguém. Basicamente qualquer tipo de conhecimento ou valor pode ser (e, com efeito, é) transmitido por meio de diferentes tecnologias e estratégias educacionais. Habilidades práticas, valores morais, crenças, hábitos, histórias... Qualquer informação pode ser objeto do fenômeno educacional.

A educação é uma ferramenta central para que o homem se compreenda como tal. De fato, se se define educação como um processo de passar o conhecimento adiante, conclui-se que ela é a chave para que se transmita os avanços civilizatórios para as próximas gerações. Pouco poderia se avançar do ponto de vista científico, filosófico, econômico ou político se não se pudesse lançar mão do conjunto de conhecimentos agregados por aqueles que vieram antes. A educação é, então, a forma que o homem descobriu de ligar o passado ao futuro, ao mesmo tempo mantendo-se homem e evoluindo como tal. Esse é o motivo pelo qual a educação tem papel central na definição dos rumos de qualquer povo. Devido a essa importância, o Direito, como sistema de normas que regula a vida em sociedade, deve se debruçar de forma muito especial sobre esse fenômeno, que é definidor da mesma sociedade. Como conclusão, o Direito à Educação, que constitui-se em um direito indispensável para a concreta fruição da cidadania, deve ser cuidadosamente tutelado e garantido em toda nação com ambições de grandeza (HORTA, 1993).

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Direito Educacional está positivado continuamente em nosso ordenamento jurídico<sup>9</sup> desde a Constituição de 1824 (TEIXEIRA,

---

<sup>9</sup> As Ordenações Filipinas — assim como as Manuelinas e Afonsinas — não tratavam explicitamente de educação. O que havia era um livro que tratava de Direito Administrativo em geral em que, por pertinência temática, pode-se inferir lidar indiretamente com educação.



2008). Cada uma das constituições que se seguiram passaram a dedicar espaço sistematicamente maior ao tema. A Constituição de 1988, com sua preocupação com direitos sociais, e em decorrência de sua natureza analítica, é o ápice dessa evolução, trazendo uma quantidade inédita de disposições, direitos e garantias relativas à educação.

A tentativa de sistematização do Direito Educacional, por outro lado, é um fenômeno muito mais recente em nosso país. Um dos esforços pioneiros nesse sentido remonta apenas à nada longínqua década de 80, quando Alberto Teodoro Di Dio publicou “Contribuição à sistematização do direito educacional”. Nessa importante obra, o autor define Direito Educacional como “o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem” (DI DIO, 1981, p. 25). Di Dio elenca normas, princípios, leis e regulamentos como fontes do Direito Educacional, apontando para sua autonomia. A doutrina atualmente defende que também os costumes e a jurisprudência<sup>10</sup> são formas de expressão dessa disciplina.

Outro indício favorável à autonomia do Direito Educacional é a observação de princípios próprios dessa disciplina. Encontram-se positivados nos arts. 2º e 3º da LDB e no art. 206 da CF/88, abaixo transcrito:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;  
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
 VII - garantia de padrão de qualidade.  
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.  
 IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

No mesmo sentido, o Plano Nacional de Educação — PNE, cuja versão vigente é a dada pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, é outra lei com fundamento constitucional (CF/1988 art. 214) que possui, entre suas diretrizes, previsões de natureza principiológica, como pode ser visto pela redação de seu art. 2º (BRASIL, 2014).

---

<sup>10</sup> No caso desse último elemento, de especial importância é a jurisprudência administrativa de Conselhos de Educação, a exemplo do CNE, como será discutido no capítulo seguinte.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo ;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Outra importante disposição dessa lei é que também ela confere ao CNE uma atuação tipicamente regulatória. Ao fazer isso, a lei passa a conferir ao Conselho um importante papel no arcabouço do Direito Educacional. O art. 5º dispõe que o CNE é um dos responsáveis pelo monitoramento de sua execução e do cumprimento de suas metas. No cumprimento desse mister, o próprio CNE realiza atos e edita normas que também são fontes de Direito Educacional.

Entre as citadas fontes do Direito Educacional, os princípios e as leis são razoavelmente bem compreendidos no que diz respeito ao alcance, à legitimidade e aos efeitos que produzem (BOAVENTURA, 1993). As normas e regulamentos infralegais e a jurisprudência administrativa desenvolvida pelos diferentes *stakeholders* educacionais, contudo, é objeto de constantes dúvidas e discussões. Trata-se da maior parcela de massa normativa que, conforme exposto, deve sempre estar respaldada em disposições legais e supralegais. Na esfera federal, são atos infralegais de disciplina educacional: Decretos do Presidente da República, Portarias do Ministro de Estado da Educação ou de seus Secretários, Instruções Normativas de órgãos do Ministério da Educação ou entidades a ele vinculadas, Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE e Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação e de suas Câmaras.

Como atos administrativos que são, esses objetos têm a função precípua de regulamentar a lei ou a Constituição, concretizando sua vontade. Isso porque, segundo Konrad Hesse (1991), é o ato interpretativo — no caso, interpretação feita na aplicação — que completa o teor da norma. É também uma questão de legitimidade exigir que esses atos estejam sempre a serviço da lei ou da norma constitucional que disciplina. Para usar, no ramo

educacional, o termo anteriormente apresentado, a aplicação das normas educacionais infralegais tem como objetivo a atualização e concretização dos comandos legais e constitucionais. Entre os comandos que ensejam uma atualização conjuntural cuidadosa está a disposição constitucional relativa à necessidade de se estabelecer o regime de colaboração em matéria educacional.

### **2.3. O Regime de Colaboração na Constituição de 1988**

Já no título referente à organização do Estado, a Constituição Federal de 1988 apresenta um ditame de caráter geral no parágrafo único do art. 23, segundo o qual “[I]eis 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.” No que diz respeito especificamente à educação, o texto constitucional disciplina a necessidade de organização de regime de colaboração em seu art. 211. Pela centralidade do tema para o presente trabalho, faz-se importante reproduzir a íntegra do dispositivo.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

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

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

O primeiro aspecto a ser ressaltado relativo à lógica dos parágrafos do art. 211 é que, quanto mais próximo o ente federado está da população, mais prioritariamente responsável

por etapas mais fundamentais<sup>11</sup> do ensino ele deve ser. As redações dos §§ 2º e 3º foram concebidas pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que constitucionalizou uma realidade já presente<sup>12</sup>: os municípios tendiam a ser responsáveis pela educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; os estados e Distrito Federal pelos anos finais<sup>13</sup> e ensino médio; a União, em grande medida, trata da educação superior.

Em que pese a importância dessa distribuição de competências precípua entre os entes, os ditames constitucionais mais ostensivamente afetos ao regime de colaboração estão dispostos nos §§ 1º, 4º, 6º e 7º<sup>14</sup> do art. 211 (além, obviamente, de seu *caput*). O § 1º determina que a União exerça função distributiva e supletiva mediante, inclusive, assistência técnica e financeira. Isso é um corolário da maior capacidade orçamentária que o Governo Central detém quando comparado aos demais, conforme estabelecido nos Títulos VI e VII da Constituição Federal. A mesma lógica é verticalmente reproduzida pelo § 6º, dos entes em relação às escolas cujas redes estejam sob sua responsabilidade: a instância de maior capacidade orçamentária e financeira deve exercer ação redistributiva em relação às de menor. É importante ressaltar, também, o trecho do § 1º que dispõe sobre o objetivo de “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”. O § 7º especifica a forma de mensurar esse padrão de qualidade, ressaltando a necessidade de pactuação do regime de colaboração.

Por fim, o § 4º é um mandamento explícito de que União, estados, Distrito Federal e municípios devem definir a forma de organização do regime de colaboração. Fica claro que o regime de colaboração desejado pelo constituinte tem componentes tanto verticais quanto horizontais (entre entes de diferentes e de igual abrangência, respectivamente). Há, também, o reconhecimento de que o estabelecido no texto constitucional não encerra o que a Carta Magna deseja que seja o regime de colaboração. Suas disposições são, ao contrário, linhas mestras, balizas que devem ser observadas no estabelecimento do regime, que deve se dar por meio de outros tipos de normativos e de decisões políticas dos próprios entes. De fato, o desenho do regime de colaboração tem contornos muito próprios da atuação política que

---

<sup>11</sup> O termo “fundamental” aqui não tem apenas a acepção de “importância”, apesar de ela também ser cabível. “Fundamental” deve também ser entendido como aquilo que é a base, o fundamento para que as demais etapas — e nível — educacionais sejam providas com sucesso.

<sup>12</sup> O teor do art. 2º já constava da redação original, com uma alteração meramente terminológica (“pré-escolar”).

<sup>13</sup> Apesar de o texto constitucional não fazer essa determinação, esse não só parece ser o espírito da sua redação, como é o que se observa majoritariamente na prática.

<sup>14</sup> De certa forma, o § 5º é uma manifestação do princípio da reserva do possível, determinando a priorização do ensino regular sobre a Educação de Jovens e Adultos, por exemplo.

expressa a autonomia dos entes. Também exige envolvimento profundo do poder executivo, eis que ele é, em regra, o definidor das políticas públicas estatais. Em respeito à repartição de competências entre os poderes da República, é necessário que esse desenho seja regulado pelo próprio poder executivo, dentro da margem conferida pela lei e pela constituição. Mais uma vez a noção de atuação administrativa como atualização e concretização da lei se faz muito didática para que se compreenda o motivo desse tipo de exigência.

Além dos ditames constitucionais acima elencados, o art. 214 da CF/1988 determina, ainda, que:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Portanto, a regulação a ser levada a cabo pelo poder Executivo deverá observar, no que diz respeito ao estabelecimento do regime de colaboração, além dos ditames constitucionais, os da lei a que diz respeito o *caput* do art. 214 da própria Constituição: o PNE. O Constituinte definiu que a cada 10 anos um novo PNE deve ser promulgado para que se cumpra o disposto no *caput* do art. 214<sup>15</sup>, numa lógica de definição do planejamento estratégico para a educação no Brasil. Por sua natureza de lei ordinária do segmento educacional, é função do PNE exigir o cumprimento dos mandamentos constitucionais acerca do tema, e estabelecer formas concretas de como fazê-lo. Entre esses mandamentos encontra-se o estabelecimento do regime de colaboração. De fato, isso é objeto do art. 7º do PNE e, em vários pontos, de estratégias de suas metas.

O art. 5º do PNE também dispõe que o CNE é um dos responsáveis pelo monitoramento de sua execução e do cumprimento de suas metas. Repete-se, no ordenamento jurídico, a função de supervisão, típica de órgão regulatório. Contudo, nesse caso, entende-se que o CNE deve ter um protagonismo maior na promoção do regime de colaboração. Isso

---

<sup>15</sup> O *caput* do art. 214 também fala em sistema nacional de educação que, por sua relevância ao tema do regime de colaboração, será objeto de seção própria no Capítulo 4 deste trabalho.

porque o próprio estabelecimento do regime enseja o exercício do poder regulatório normativo do poder executivo que, nos termos da LDB, depende da atuação do Conselho Nacional, conforme será discutido no próximo capítulo.

### 3. O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Embora o Conselho Nacional de Educação seja um órgão pertencente à estrutura do Ministério da Educação, seus membros são escolhidos entre personalidades da sociedade civil, são nomeados pelo Presidente da República e exercem múnus público. O Conselho é, assim, um fórum em que cidadãos e estudiosos contribuem com a atuação estatal no campo da educação. Esse desenho consiste em um interessante mecanismo de controle social há muito consolidado na estrutura educacional brasileira. Outro ponto interessante acerca do Conselho é que ele é um órgão com diferentes tipos de atribuições, sendo a regulatória especialmente importante. Neste capítulo apresenta-se, em linhas gerais, o CNE, seu funcionamento e sua forma de atuação normativa.

#### 3.1. Breve histórico

A estrutura mais próxima daquilo que hoje se reconhece como Ministério da Educação foi originalmente introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Naquela época, Getúlio Vargas criou uma Secretaria de Estado denominada Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, como uma forma de conferir maior especialização a um tema que, até então, era da competência da Secretaria da Justiça e Negócios Interiores. Nos termos do art. 2º do Decreto de criação “[e]ste Ministerio terá a seu cargo o estudo e despacho de todos os assumptos relativos ao ensino, saúde publica e assistência hospitalar.”

No ano seguinte, o Decreto<sup>16</sup> nº 19.850, de 11 de abril de 1931 criou, como órgão consultivo do Ministro de Estado, o Conselho Nacional de Educação — CNE. Segundo o art. 4º desse Decreto:

Art. 4º O Conselho Nacional de Educação não terá atribuições de ordem administrativa, mas opinará em ultima instância sobre assumptos técnicos e didáticos e emitirá parecer sobre as questões administrativas correlatas atendidos os dispositivos dos estatutos das universidades e dos regulamentos institutos singulares de ensino superior.

---

<sup>16</sup> Francisco Campos, então Ministro dos Negócios da Educação e Saúde Pública de Vargas, assinou com ele esse Decreto.

O colegiado também possuía, entre outras atribuições, a de firmar as diretrizes gerais do ensino (art. 5º, f), num primeiro aceno ao que viria a gerar as bases para a necessidade de um regime de colaboração.

Com a Constituição de 1946, a União passou a possuir a atribuição de legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional, preceito subsequentemente reproduzido nas constituições seguintes, incluindo a atual. A partir de então, a supracitada competência do art. 5º, f do Decreto de criação do CNE ganha ressonância com um importante preceito constitucional. Com o tempo, o Conselho ganha outras atribuições, sempre mantendo sua característica de órgão de assessoramento ao Ministro da Educação.

Com a promulgação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o Conselho passa a ser denominado Conselho Federal de Educação. O Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990 conferia a função normativa ao Conselho nos termos seguintes:

Art. 117. Ao Conselho Federal de Educação compete colaborar na formulação da Política Nacional de Educação, exercer atuação normativa quanto à organização, funcionamento, expansão e aperfeiçoamento do Sistema Federal de Ensino, e, especialmente:

(...)

Contudo, ainda na primeira metade da década de 90, uma denúncia de corrupção veiculada na imprensa, relativa à expansão de instituições de educação superior, fez com que o então Ministro da Educação, Murílio Híngel, extinguisse<sup>17</sup> o Conselho Federal de Educação. Para substituí-lo, em 18 de outubro de 1994 é editada a Medida Provisória nº 661 de 18 de outubro de 1994 — MP 661/94, que, dando nova redação à Lei nº 4.024 de 1961, resgata a nomenclatura original do Conselho — Conselho Nacional de Educação —, propondo uma nova concepção de atuação (NUNES, BARROSO, FERNANDES, 2011). Vale a pena analisar um trecho especialmente interessante da Exposição de motivos do então ministro<sup>18</sup>.

[C]onsagra urgente e inadiável necessidade de se proceder a uma profunda e consistente transformação no atual Conselho Federal de Educação. A tese de que ele, com o passar do tempo, foi perdendo os objetivos que nortearam sua criação, em 1961, adquirindo crescente função cartorial, levou a Câmara dos Deputados a propor

<sup>17</sup> Isso foi feito mesmo antes de se iniciar a apuração formal das denúncias. Apesar de ter sido aberta uma sindicância para apurar o caso, por meio da portaria Portaria MEC nº 1717, de 14/12/1994, não há, salvo melhor juízo, conhecimento sobre o relatório e seu teor.

<sup>18</sup> O que Híngel denominou “função cartorial” é, ainda hoje, uma questão problemática, sobretudo para a Câmara de Educação Superior que, por vezes, tem sua atuação sequestrada em trabalhos administrativos que, declaradamente, Híngel tentava evitar.



sua substituição pelo Conselho Nacional de Educação, alterando, inclusive, a forma de indicação de seus membros.

A MP 661/94 foi subsequentemente reeditada na forma das MPs 1.126 e 1.159 de 1995, até que a última foi convertida na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que alterou a Lei nº 4.024 de 1961, dando nova redação aos art. 6º a 9º da lei. Além dessa mudança de redação (e de outras disposições de caráter transitório), a Lei nº 9.131 de 1995 ainda determinou, em seu art. 2º, que “[a]s deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.” Neste ponto, a Lei introduziu ostensivamente a necessidade de cooperação entre a instância que representa a sociedade civil — o CNE — e a instância que representa o governo democraticamente eleito — o Ministro da Educação —, num interessante exercício da democracia participativa aliada à democracia representativa.

A Lei nº 4.024 de 1961 viria a ser revogada pela nova LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, exceto naquilo que diz respeito ao CNE, conforme trazido pela Lei nº 9.131 de 1995, ou seja, os arts. 6º, 7º, 8º e 9º. Esses são os dispositivos que, até a presente data, regem, do ponto de vista legal, o funcionamento do CNE.

### **3.2. O funcionamento do CNE**

O CNE é composto pelas câmaras de Educação Básica e de Educação Superior. As Câmaras e o Conselho Pleno reúnem-se periodicamente e também em regime extraordinário, quando necessário. Nos termos da lei, as reuniões ordinárias do Pleno ocorrerão a cada dois meses e a de suas Câmaras, mensalmente<sup>19</sup>. Cada câmara é composta por doze Conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Básica<sup>20</sup> e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior do MEC. Os demais conselheiros são escolhidos pelo Presidente da República entre membros da sociedade com reputação ilibada e que tenham prestado relevantes serviços à educação, à ciência ou à cultura. Metade desses membros são escolhidos entre os componentes de listas formuladas por

---

<sup>19</sup> Há o entendimento que essa disposição legal corresponde à frequência mínima de reuniões e, atualmente, tem sido praxe que tanto o Pleno quanto as Câmaras se reúnam todos os meses.

<sup>20</sup> Essa é a atual nomenclatura da unidade no MEC, conforme o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Na lei consta o termo “Secretário de Educação Fundamental”.

diferentes entidades da sociedade civil. Os trabalhos de cada Câmara e do Pleno são coordenados por presidentes escolhidos por seus pares. O quorum para votação das sessões é de maioria simples, tendo o presidente a prerrogativa do exercício do voto de qualidade.

A alínea “g” do § 1º do art. 7º da Lei nº 4.024 de 1961 determina que ao CNE compete elaborar seu próprio regimento interno, que deve ser aprovado pelo Ministro da Educação. Trata-se de um ato composto<sup>21</sup> que, em sua versão atualmente vigente, foi emanado por meio da homologação do Parecer CNE/CP nº 99 de 1999, publicado na forma da Portaria MEC nº 1.306, de 2 de setembro de 1999. Além de especificar vários dos ditames da Lei nº 4.024 de 1961 referentes às competências do Conselho e suas de suas Câmaras, e de dispor sobre o funcionamento operacional do CNE, o referido Regimento Interno determina, no seu art. 18, que as manifestações do Conselho dar-se-ão por meio de um dos três instrumentos a seguir elencados.

- Indicações: consistentes na sugestão de estudo de determinada matéria.
- Pareceres: pronunciamentos do Conselho ou de suas Câmaras sobre determinada matéria.
- Resoluções: atos decorrente de parecer que estabelece normas a serem observadas pelos sistemas de ensino.

A aprovação de uma indicação enseja a criação de uma comissão para se dedicar a determinado tema e elaborar um parecer. A depender da matéria, o parecer poderá ser acompanhado de uma Resolução, conforme a matéria exija regulamentação por ato normativo específico ou não, segundo o entendimento dos Conselheiros. Conclui-se que, apesar dos dizeres da lei, as manifestações externas do CNE são feitas na forma de pareceres e Resoluções, tendo a indicação caráter instrumental para se criar uma comissão e elaborar um parecer<sup>22</sup>.

As reuniões do CNE são compostas de análises e deliberações sobre questões trazidas ao Conselho, de oitivas de diferentes atores da arena educacional — acadêmicos, representações de redes educacionais, terceiro setor, iniciativa privada, organizações internacionais, particulares —, de estudos dos membros e de outras manifestações decorrentes

<sup>21</sup> Mais sobre a classificação quanto à formação de vontade do ato na seção seguinte.

<sup>22</sup> Apesar de não ser usual, existe a figura da comissão especial temporária para estudo de determinados temas específicos. Nessa condição, ela não necessariamente elabora um parecer. O que ocorre, entretanto, é que tal comissão pode ser transformada em comissão convencional, que tende a fazê-lo. Tais figuras são previstas nos art. 9º, IX e 10, VII do Regimento Interno do CNE. Esse tipo de situação excepcional, contudo, foge ao escopo do presente trabalho.

de iniciativa dos próprios Conselheiros, parlamentares, do Ministério da Educação ou de outro ator interessado na pauta educacional. São nessas manifestações que a competência regulatória do órgão se faz presente. Independentemente de essa regulação no caso concreto precisar ter um caráter mais coercitivo (cogente), ou mais orientativo (dispositivo), tipicamente a atuação do CNE no cumprimento desse mister é exteriorizada na forma de Resoluções subsidiadas por pareceres.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.131 de 1995 anteriormente discutida, para que as Resoluções do CNE tenham validade jurídica é necessário um ato homologatório específico do Ministro de Estado da Educação. Esse é o tema da próxima seção.

### **3.3. Os Atos Homologatórios do Ministro de Estado da Educação**

Ao discutir a classificação de atos administrativos quanto à formação da vontade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que um “ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal”. Essa é uma categoria distinta daquela dos atos complexos, que “são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou compostos, cuja vontade se funde para formar um ato único” (DI PIETRO, 2017, p. 229).

A sistemática da produção normativa do CNE segue a lógica da edição de atos compostos. Suponha que o Conselho, pelo rito apresentado na seção anterior, edite um ato — uma Resolução, por exemplo. O regular procedimento de aprovação nos termos do regimento do CNE não é suficiente para que tal ato tenha validade externa<sup>23</sup>. É necessário que o Ministro de Estado da Educação emita um segundo ato: a homologação da Resolução — os vulgarmente conhecidos “homologos” do Ministro. É só a partir daí que as disposições do normativo do CNE passam a surtir efeito. Ainda assim, são dois atos, emanados por duas autoridades distintas: o Ministro e o Colegiado. Na prática, o que ocorre é que se o Ministro não concordar com as disposições do Conselho, ele remete a Resolução de volta para reanálise do órgão. O Conselho, contudo, mantém sua autonomia nessa reanálise. Perceba a dependência entre os atores: por um lado, não pode o Ministro de Estado, por si só, alterar a

---

<sup>23</sup> Pode, no máximo, servir de paradigma para pautar a orientação de outras matérias do próprio Conselho, numa lógica de jurisprudência administrativa, enquanto não houver decisão sobre a homologação.

Resolução para que ela expresse sua vontade; por outro, a Resolução não tem efeito externo caso não seja homologada.

É interessante ressaltar que, do ponto de vista estrutural — e apesar de não ser um caso isolado —, a posição do CNE destoa da forma tradicional geralmente encontrada na administração pública federal<sup>24</sup>. Organizacionalmente, o Conselho pertence à estrutura do Ministério da Educação. Em tese, da reprodução vertical do caráter unipessoal de que é dotado o poder Executivo e da aplicação do princípio hierárquico, decorreria que o Ministro de Estado seria superior ao Conselho, não havendo que se falar em ato composto. Contudo, não foi essa a decisão do legislador, que seguiu por um arranjo que permite aliar um controle e um olhar da sociedade civil — lembrando que, em sua maioria, os conselheiros são membros da sociedade civil — à organização burocrática decorrente do princípio da representatividade democrática — tendo em vista ser o Ministro agente político diretamente ligado a um presidente eleito.

Exatamente por ter suas competências previstas em lei, não pode o Ministro simplesmente ignorar a atuação do CNE. Por outro lado, é também a própria lei, no caso o art. 2º da Lei nº 9.131 de 1995, que define a necessidade de homologação por parte do chefe da pasta educacional. O próprio Regimento Interno do CNE, que também necessita de aprovação do Ministro (art. 7º, § 1º. “g” da Lei nº 4024 de 1961), reproduz o preceito da necessidade dos “homologos” (art. 18, § 2º). Há, então, uma absoluta complementaridade legalmente prevista na formação dessas vontades.

A compatibilização entre a representatividade social do Conselho e a autoridade administrativa do Ministro de Estado faz muito sentido quando o CNE atua de forma estratégica, na definição de normas e emanação de pareceres que estabelecem e orientam grandes rumos e diretrizes para a educação. Não há dúvida nenhuma que esse é o típico caso de mecanismos de estabelecimento de Regime de Colaboração, como será discutido no próximo capítulo. Por atuar sobre a própria essência da repartição de competências estabelecida na Constituição, definindo aspectos concretos, é, de fato, interessante, que a manifestação das duas vontades se unam para que haja efetividade do ato. Quando, por outro lado, a atuação do Conselho se dá de forma — para usar o termo do ex-ministro Híngel —

---

<sup>24</sup> Vale ressaltar que não é o único caso de órgãos dessa natureza no Poder Executivo Federal, que podem operar junto a órgãos que tratam de pautas sociais relevantes. Conselho Nacional de Saúde — e, também, a Comissão Intergestores Tripartite —, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Direitos Humanos são apenas alguns outros exemplos de órgãos com diferentes peculiaridades na estrutura estatal.

“cartorial”, ela perde a razão de ser<sup>25</sup>. Nesses casos, que, aliás, inundam o gabinete do Ministro com temas de muita operacionalidade e pouco impacto coletivo, a lógica da homologação pode se tornar contraproducente, gerando incertezas. Lembrando que todas “[a]s deliberações finais do Conselho Pleno e das Câmaras dependem de homologação do Ministro de Estado da Educação”, acaba-se por gerar um certo engessamento da atuação do CNE em alguns casos<sup>26</sup>.

A parte final do art. 7º da Lei nº 4.024 de 1961 traz um importante atributo que deve ser considerado no que diz respeito à forma de trabalhar do CNE. Segundo tal trecho, a razão de ser do Conselho é prover uma “forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.” Ora, não parece haver atuação no sentido de aperfeiçoar a educação nacional quando o CNE se dedica a questões pontuais e operacionais — muitas vezes definidas pela análise direta da legislação ou das normas já editadas pelo próprio Conselho — usando os recursos que poderiam ser empregados numa análise sobre matérias mais profundas. Para isso, a estrutura burocrática já instalada no Ministério da Educação seria mais eficiente, mais especializada e desoneraria dois agentes centrais da cúpula educacional brasileira: o Ministro e o Conselho. Caso muito distinto é o exercício regulatório do CNE em uma matéria que tem o potencial de concretizar um importante ditame constitucional, como é o Regime de Colaboração.

### **3.3. O Exercício Regulatório do CNE**

---

<sup>25</sup>Matérias de caráter operacional mais exacerbado poderiam ser mais apropriadamente tratadas na estrutura administrativa convencional do Ministério. A depender do caso, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Secretaria de Educação Superior ou outra mais atinente a cada pauta específica poderia suprir essa competência regulatória operacional com maior eficiência. Isso faria com que houvesse mais folga para que o CNE e o Ministro de Estado se debruçassem sobre questões mais centrais, que atingissem a pauta educacional de maneira mais transversal, ou ao menos mais incisiva. Note que não se trata aqui de diminuir a importância do Conselho pelo mero fato de se propor a eliminação de algumas de suas competências, como poderia ser levado a entender quem raciocinasse segundo uma lógica puramente Webberiana. Pelo contrário: é reconhecer sua importância como órgão educacional estratégico e dar-lhe fôlego para tratar com mais foco e cuidado dessa que é a sua vocação há 90 anos.

<sup>26</sup>Muitas respostas administrativas poderiam mais facilmente serem transformadas em pareceres para conferir maior publicidade, alcance e, conseqüentemente, efetividade. Ainda, diversas decisões referentes a casos concretos de Instituições de Ensino acabam por permanecer por tempo desnecessário num limbo normativo pelo mero fato de a agenda do Ministro de Estado da Educação naturalmente não contemplar espaço para que ele se detenha a cada questão pontual que o Conselho é obrigado a lhe submeter.

Ao longo dos anos, a ação regulatória do CNE tem sido exercida sobre uma ampla gama de matérias. De fato, os normativos que disciplinam a atuação do Conselho não determinam um rol fechado de matérias educacionais sobre as quais ele pode se manifestar. Portanto, o Conselho se debruça sobre assuntos de naturezas muito diversas, supervisionando e normatizando o segmento educacional do país de forma muito ampla. O CNE supervisiona as políticas públicas conduzidas pelo MEC, as avaliações do Inep, as diretrizes da Capes, a atuação de entidades do setor privado e do terceiro setor, dos entes subnacionais (nos termos de suas competências e resguardadas as autonomias), entre outros. Essa supervisão pode ser conduzida no âmbito de suas reuniões ou ser objeto de pareceres do Conselho.

Via de regra, as decisões do CNE possuem a força normativa decorrente do ato de homologação do Ministro de Estado da Educação. Tratam-se, portanto, de normas de obediência obrigatória, embora o poder de coerção estatal nesse caso seja de intensidade muito variável porque frequentemente a fiscalização é limitada. De fato, a efetividade das normas regulatórias depende fundamentalmente do caso concreto: é função tanto do tipo de matéria que se queira regular, quanto do apoio social que a pauta apresenta, como até mesmo dos atores que patrocinam a iniciativa — do poderio político e econômico que detêm em um dado momento.

É interessante explicitar rapidamente alguns poucos exemplos do exercício regulatório do CNE. Um objeto típico desse exercício se dá no trâmite de análise de processos de cadastramento e recadastramento de Instituições de Ensino Superior. Outro exemplo que expressa a exteriorização de um poder regulatório do mais amplo alcance é a instituição de normativos paradigmáticos, como foi o caso da Resolução que estabeleceu a Base Nacional Comum Curricular<sup>27</sup>. Por fim, outra importante manifestação da regulação do Conselho se dá por meio da edição de Resoluções definidoras de Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos de graduação ou redes educacionais. Nesse caso, não se trata de estabelecer currículos, mas margens a serem seguidas pelas unidades envolvidas. Da mesma forma, outros tipos de diretrizes têm sido emanadas com certa frequência pelo CNE: diretrizes operacionais.

As diretrizes operacionais, como o próprio nome diz, têm como objetivo orientar a implementação de algum mecanismo, tecnologia, protocolo ou qualquer outra iniciativa

---

<sup>27</sup> Documento cuja função precípua é a de guiar a feitura de currículos por parte das diferentes redes educacionais, mas que tem sido utilizado de maneira muito mais generalizada.

reputada importante pelo Conselho. Trata-se de um expediente a que se tem recorrido com certa regularidade ao longo dos anos. Decorrem de estudos aprofundados da comissão responsável para conceber um documento de carácter muito pronunciadamente orientativo. Por essa razão, é uma forma de regulação que tem como objetivo muito mais contribuir com a atuação do alvo do que propriamente obrigar certo tipo de comportamento. Frequentemente, pode-se pensar nesse tipo de normativo como uma espécie de manual de boas práticas fornecido por um órgão da União com alta especialização sobre o tema. Não deixam de ser, em si mesmos, expressões do apoio técnico do ente federal central aos entes subnacionais. Assim, muitas vezes os textos de tais normativos são pouco cogentes, mas contribuem com entes ou instâncias que não tem um aparato técnico tão especializado.

O nível de expertise técnica para o estabelecimento de pareceres e Resoluções de Diretrizes Operacionais é, por vezes, tão alto que exige a articulação de diferentes atores, pesquisadores e profissionais de diferentes entidades. Esse foi o caso da recente Resolução de instituição de diretrizes orientadoras das normas excepcionais a serem seguidas em decorrência da Covid-19 e, de especial importância para este trabalho, do estabelecimento dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, como será discutido no próximo capítulo.

## **4. REGIME DE COLABORAÇÃO: OS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Neste capítulo discute-se, no caso concreto, a atuação regulatória do CNE na promoção do regime de colaboração por meio de Resoluções que, ao longo dos anos, contribuíram com a criação, desenvolvimento e estabelecimento de Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Pelo fato de o outro caminho vislumbrado para a colaboração entre entes, a saber, o estabelecimento de consórcios intermunicipais, já ser regulado por lei, é que a regulação do CNE na promoção dos ADEs se apresenta como uma importante alternativa enquanto um Sistema Nacional de Educação não é instituído. Assim como os consórcios, os ADEs funcionam na lógica da cooperação horizontal, condição necessária mas não suficiente para que se implemente um regime de colaboração nos termos do art. 211 da Constituição Federal.

### **4.1. Consórcios Intermunicipais**

A Lei 11.107/2005 foi concebida como uma resposta à baixa capacidade institucional que a maioria dos 5.570 municípios brasileiros possui. Embora a Constituição de 1988 tenha conferido status de ente federado aos municípios, descentralizando considerável parcela de responsabilidade e poder (sobretudo no que diz respeito a políticas sociais), em geral as localidades permanecem com pouca estrutura técnica e financeira para prover serviços com qualidade. Essa deficiência se mostra especialmente crítica para o desenvolvimento de um projeto de nação porque é exatamente aos municípios que o texto constitucional confere a competência mais fundamental do ponto de vista da educação: atuar na educação infantil e no ensino fundamental, mormente em seus anos iniciais. Ora, essas etapas educacionais são condições necessárias para o desenvolvimento, não somente das demais, mas da vida em sociedade como um todo.

A importância da missão conferida aos municípios faz com que seja especialmente importante garantir que suas políticas públicas sejam eficientes e efetivas. Isso passa pela correta articulação de uma miríade de fatores, como alocação orçamentária e financeira, de



peçoal, formação técnica da burocracia de nível de rua e de gestores, entre outros. Municípios de pequeno e médio porte, contudo, frequentemente não são capazes de deter toda a expertise necessária para atuar eficientemente em tantas frentes. Em que pese a Constituição ter deferido à União o papel de apoiar técnica e financeiramente os municípios, sabe-se que da grande extensão territorial e diversidade cultural do país decorre uma quantidade de realidades díspares muito grande. Isso exige que o apoio a ser recebido seja, em certa medida, “customizado” para surtir efeito prático. Se esse apoio advém de instâncias profundamente conhecedoras daquela mesma realidade, a probabilidade de ele ser efetivo é, em muito, aumentada.

Foi nesse sentido que a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, foi criada para estimular e regular o apoio mútuo a entidades federativas locais próximas, nos chamados Consórcios Públicos (BRASIL, 2005). Trata-se de uma tecnologia administrativa que promove a componente horizontal do regime de colaboração entre municípios. A lei foi uma resposta a uma realidade que surgiu organicamente da necessidade de apoio mútuo entre municípios que compartilhavam certas características, normalmente localizados em uma mesma microrregião. Até 2005, os municípios colaboravam informalmente, ou por meio de instrumentos de direito privado, em arranjos não institucionalizados.

A partir da promulgação da Lei, tais acordos ganharam institucionalidade, podendo ser caracterizados, alternativamente, como associação pública — hipótese em que passa a integrar a administração indireta — ou como pessoa jurídica de direito privado, conforme a letra do § 1º do art. 1º. Com isso, esse tipo de cooperação ganha em segurança jurídica e institucional e pode atuar diretamente no provimento de diferentes serviços públicos (CRUZ et al., 2019). É interessante notar, contudo, que recente pesquisa de Strelec (2019) reportou que nenhum Consórcio Público estabelecido foi firmado para lidar precipuamente com serviços educacionais. Também se observou que pouquíssimos (cerca de 1,5%, ou seja, 12 dos 776 investigados) trabalham de alguma forma com o tema. O que se observa é que essa ferramenta do regime de colaboração tem sido mobilizada para tratar de outros temas, como Saúde, por exemplo.

A grande institucionalização de que são dotados os Consórcios, vinculados, que são, pelo texto legal, pode ser uma das razões responsáveis por esse instrumento não ser frequentemente recrutado no setor educacional. A repartição de competências que a Constituição estabeleceu para a educação gera sombreamentos e, no âmbito local, os escassos

recursos podem ser objeto de competição entre vizinhos. Ainda, programas educacionais são muito comumente descontinuados com as gestões governamentais que se sucedem. Isso não ocorre na mesma intensidade com a Saúde justamente pela existência de um Sistema Único na área. Como consequência, estando ausente um Sistema Nacional de Educação, um modelo que possa ser mais flexibilizado perante alterações conjunturais periódicas, como é o caso dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, tende a ser preferível a um regime mais formal e menos flexível, como o dos Consórcios. Trata-se de uma externalidade interessante, mas que faz com que, ao menos para o setor educacional, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação sejam figuras mais relevantes que os Consórcios. Pela ausência de normatização legal é que a atuação regulatória do Conselho Nacional nesses arranjos se faz especialmente importante.

## 4.2. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Há uma década, o CNE aprovava o Parecer CNE/CEB nº 9/2011 (BRASIL, 2011), que se destinava a fortalecer o regime de colaboração por meio do estabelecimento de Arranjos de Desenvolvimento da Educação — ADEs. Em 2012, uma nova Resolução (ainda associada àquele parecer), a CNE/CEB nº 1/2012 (BRASIL, 2012), dispôs sobre a implementação dos ADEs como instrumentos de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação. Foi na vigência dessa Resolução<sup>28</sup> que o atual PNE foi aprovado. Essa lei expressamente apontou para os ADEs como uma das formas de fortalecer o regime de colaboração:

Art.7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

(...)

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Nos termos do art. 2º da Resolução CNE/CEB nº 1/2012:

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

---

<sup>28</sup> Trata-se de Resolução ainda vigente à época da publicação deste trabalho. Em que pese a Resolução CNE/CEB nº 7/2020 também ter sido homologada, ela não revogou a de 2012 e, salvo melhor juízo, as duas não possuem disposições contraditórias, razão pela qual ambas coexistem.

§ 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.

§ 2º A descentralização e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os entes federados contribuem para as ações visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica, observadas as atribuições definidas no art. 11 da LDB.

Tratam-se de estruturas originalmente concebidas no contexto da vigência do Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, com apoio do Movimento Todos pela Educação (MALINI, 2009). Foram pensados como ferramentas para se “trabalhar em rede de forma que municípios com proximidade geográfica e características sociais semelhantes troquem experiência e solucionem em conjunto dificuldades na área da Educação” (RAMOS, 2012, p. 68).

Por terem um grau de institucionalização muito menor do que os Consórcios Públicos, fato parcialmente decorrente da falta de um diploma legislativo regulamentador da figura dos ADEs, esses arranjos são dotados de muito mais flexibilidade. Se, por um lado, há menor estabilidade jurídica e ausência de prerrogativas típicas da administração pública, por outros, em um ambiente normativo educacional ainda incompleto, essa tem sido a alternativa mais frequentemente escolhida para o segmento educacional (ABRUCIO, 2017). É muito mais fácil, por exemplo, trabalhar com parcerias com o setor privado e com o terceiro setor, pela menor quantidade de amarras que a natureza pública conferiria à estrutura. Por esses e outros motivos, quando comparados aos consórcios que tratam do tema educacional, o número de Arranjos de Desenvolvimento da Educação — que, obviamente, e por desígnio, trabalham especificamente com educação — é bem significativo: em 2018 eram 11 ADEs, que abrangiam cerca de 187 municípios (MÄDER, 2019). Algumas pesquisas apontam que a instituição de diferentes arranjos tem resultados positivos (RAMOS, 2012). Dependendo do ramo em que atuam, a métrica para aferição desse resultado pode ser bem distinta mas, em linhas gerais, pode-se ter uma avaliação mais objetiva analisando resultados do Ideb municipal<sup>29</sup>.

Na prática, Arranjos de Desenvolvimento da Educação são composições das redes de ensino que podem ter diversas finalidades: gestão, formação de professores e alfabetização

---

<sup>29</sup> Ideb é o índice de desenvolvimento da educação básica, calculado pelo Inep. Esse indicador leva em consideração dados sobre aprovação, obtido pelo censo escolar, e as médias de desempenho dos alunos no Sistema de Avaliação da Educação Básica.

são somente alguns dos exemplos de Arranjos temáticos já observados em diferentes regiões do país. A ideia tem sido a troca de experiências, o compartilhamento de insumos, o ganho de escala em aquisições e o aprimoramento dos profissionais da educação. O estabelecimento dessas estruturas redundando no aumento do capital intelectual sobre o tema por parte dos agentes das redes envolvidas.

A forma de trabalho do CNE nesse tema parece ter compreendido muito bem a necessidade de flexibilidade e se restringiu a estabelecer documentos de natureza mais orientativa, para contribuir com o tema. O Parecer CNE/CEB nº 9/2011 se limita a reconhecer a importância dos ADEs e incentivar o estabelecimento dos arranjos. Nos termos do parecer:

Assim, esta Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, no cumprimento de seu papel institucional e social, entende e reconhece que ações colaborativas, no formato de arranjos de desenvolvimento da educação, devam ser instituídas e deva ser incentivada a sua implementação como um dos instrumentos da gestão pública da educação, que fortalece o regime de colaboração entre os entes federados e entre estes e a sociedade civil, com potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social em determinado território. Promove, ainda, a educação como política de estado e não de governo, o que é fundamental para a estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação.

De maneira coerente com o exposto no parecer, a Resolução<sup>30</sup> a ele associada era muito pouco cogente. Mesmo nos incisos do art. 4º, que estabelecem requisitos para a estruturação dos ADEs, a Resolução parece apontar para aquilo que considera um bom caminho, ao invés de ter grandes pretensões de coercitividade.

Art. 4º A estruturação de um ADE exige:

- I – identificação das instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum;
- II – levantamento das informações e indicadores educacionais pelos entes federados constituintes do ADE;
- III – motivação para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando as indesejáveis sobreposições de esforços;
- IV – identificação dos indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da Educação;
- V – construção de matrizes de indicadores segundo as dimensões de gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos, bem como definição das ações comuns ao conjunto dos entes federados do ADE;
- VI – elaboração de mapa estratégico do ADE, indicando não só as ações prioritizadas, como também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os entes federados participantes do arranjo, tendo por objetivo promover a qualidade social da educação local mediante ações colaborativas;
- VII – definição de metas de curto, médio e longo prazo em relação às ações prioritizadas que sejam de efetivo interesse comum ao maior número possível de entes federados participantes do arranjo, visando motivá-los a continuar o trabalho em rede;
- VIII – estabelecimento de Ato constitutivo do acordo firmado pelos participantes do arranjo, com a definição das regras de funcionamento e do gestor local do ADE.

<sup>30</sup> Embora fruto do Parecer CNE/CP nº 9/2011, a Resolução foi publicada no Diário Oficial da União de 24 de janeiro de 2012, tendo a numeração Resolução CNE/CP nº 1/2012.

Isso porque, apesar da presença do verbo “exigir” no *caput*, da leitura das disposições conclui-se que há um caráter muito mais orientativo do que coercitivo. Primeiro, é quase impossível realizar uma forte fiscalização dos ADEs. Aliás, mesmo que ela ocorra, nenhuma sanção está prevista, já que o objetivo é justamente incentivar o estabelecimento dessa forma de cooperação. Segundo, porque a própria natureza informal dos ADEs impediria um controle mais rígido por qualquer agente estatal central que, também, seria carente desse tipo de competência, eis que a lei não a conferiu. Enxerga-se esse tipo de disposição regulatória do CNE muito mais como um exercício da própria missão que a União tem de prestar assistência técnica e financeira (como, por exemplo, no art. 30, VI da Constituição Federal). O CNE — órgão da União, ressalte-se —, detentor de um valioso conhecimento da melhor forma de estabelecer ADEs, orienta os entes subnacionais, por meio do parecer e Resolução.

Como última observação acerca da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, vale uma crítica cujo fundamento parece estar relacionado à interpretação que o CNE parecia dar ao termo regime de colaboração. O art. 1º do normativo dispõe que:

Art. 1º A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos arts. 8º e 9º da LDB visando ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação.

Ou seja, há uma aparente confusão entre o estabelecimento de um regime de colaboração nos moldes do preceituado pela Constituição e a implantação de ADEs. Nem ADEs nem consórcios públicos são expressões completas do Regime de Colaboração porque a eles falta a componente vertical de colaboração. O texto constitucional é claro em estabelecer que as duas componentes são importantes. ADEs ou Consórcios são, assim, estratégias que contribuem com uma condição necessária, mas não suficiente, de se estabelecer o regime de colaboração. Trata-se de crítica meramente terminológica: em termos de seu papel regulatório, realmente seria apenas essa vertente horizontal que caberia ao CNE regular, e, aliás, somente no caso em que não há lei regedora (ausente nos ADEs, mas presente nos consórcios). Portanto, é válido dizer que o Conselho Nacional tem trabalhado, no que lhe compete, para promover o regime de colaboração. O ponto é que a ele não compete — e sim à lei complementar — estabelecer completamente o regime de colaboração. Quando o art. 1º afirma que a Resolução atende o parágrafo único do art. 23 da Constituição, trata-se de um atendimento muito indireto, relativo à intenção do dispositivo, já que a redação de tal dispositivo trata

expressamente de lei complementar. Como consequência, na contramão do exposto na parte final do dispositivo em análise, é pacífico que o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação é atribuição do Congresso Nacional, não podendo ser estruturado por meio de uma Resolução do Conselho. Esse é um ponto que será discutido mais à frente.

Em 16 de agosto de 2021, foi homologado o parecer e proposta de Resolução CNE/CEB nº 7/2020 (BRASIL, 2020), cujo conteúdo complementa o da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, com ela coexistindo por ausência de revogação expressa e por força da compatibilidade entre os dispositivos dos dois normativos. A iniciativa de elaboração da nova Resolução data de 2020, quando o Conselho se debruçou sobre o assunto com o objetivo de atualizar as disposições sobre Arranjos, acompanhando a modernização e os avanços acumulados em mais de uma década de experiência. A proposta foi fruto do trabalho de uma comissão especificamente instalada sobre o tema. A análise dos contornos gerais da nova Resolução é útil para que se compreenda a tendência da regulação do Conselho Nacional sobre o tema, bem como o estado da arte das disposições em vigor. Na parte final da introdução do parecer que acompanha a Resolução, em que se expõem os motivos subjacentes à sua instituição, consta:

Considerando que a Resolução CNE/CEB no 1/2012, que tratou do tema, foi aprovada há quase 10 (dez) anos, o avanço das responsabilidades e políticas educacionais imputadas aos Municípios e respeitando a autonomia dos sistemas de ensino, os objetivos deste Parecer são:

1. Apoiar a tomada de decisões dos gestores públicos quanto à viabilidade de implementação e gestão do ADE;
2. Oferecer diretrizes que orientem as estratégias para implantação e estruturação dos ADEs, além da sua governança e continuidade;
3. Oferecer sugestões e recomendações relativas às parcerias em prol do ADE.

Perceba o teor declaradamente de contribuição técnica previsto para o parecer. Ainda, como resultado desse parecer, a nova Resolução, portanto, não tem a ambição de superar a antiga. Pelo contrário, a própria letra do artigo introdutório da Resolução é claro em dispor que:

Art. 1º A presente Resolução **complementa** as disposições da Resolução CNE/CEB no 1, de 23 de janeiro de 2012, visando estabelecer diretrizes operacionais para orientar a implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. (Grifo nosso)

Resta avaliar se as complementações introduzidas se deram no sentido de alterar a lógica da regulação até então estabelecida, conferindo um caráter mais cogente à norma, ou se tal complementação veio com a ideia precípua de atualizar o normativo à nova conjuntura e às novas experiências sobre ADEs obtidas desde então, mantendo sua natureza dispositiva e sua

função orientadora, como sugere o parecer. Como veremos, uma leitura sistêmica do texto do normativo parece apontar para a segunda hipótese.

Uma forma útil de se averiguar a tônica da nova Resolução é investigar pontualmente o Capítulo referente às Disposições Gerais. O art. 2º da Resolução CNE/CEB nº 7/2020 aponta para um importante aspecto de que devem ser dotados os ADEs: o estabelecimento de uma agenda comum baseada em diagnóstico territorial. Seus parágrafos deixam muito clara a manutenção da lógica de apoio técnico da Resolução, ao estabelecer expressamente a necessidade de diálogo contínuo e de estabelecer mecanismos garantidores da continuidade dos compromissos dos ADEs a despeito de alterações governamentais decorrentes das sucessões de mandatos eletivos. Tratam-se de disposições tendentes a conferir eficiência aos arranjos, mas que têm pouca possibilidade de serem impostas pela norma. O art. 3º dá um importante aceno à necessidade de a colaboração horizontal estar preparada para usufruir da vertente vertical. Mais uma vez, ressalta-se que trata-se de componente do regime de colaboração que não compete ao CNE, e sim à lei complementar, regular. O art. 4º apresenta uma disposição de ordem geral acerca da finalidade dos ADEs. Já o art. 5º apresenta um rol não taxativo de ações a serem abordadas pelos ADEs.

As demais disposições da Resolução apresentam aspectos muito concretos do estabelecimento, do funcionamento e da governança de ADEs. A Resolução, portanto, inova ao apresentar, de forma muito mais detalhada que sua predecessora, aspectos práticos úteis aos gestores interessados em ADEs. Em nenhum momento, contudo, a Resolução pretende apresentar disposições coercitivas de qualquer ordem. Pelo contrário, ficou claro que tal normativo tem, até mais que o anterior, a finalidade de incentivar o estabelecimento de ADEs efetivos e eficazes. Essa parece ser a abordagem correta por dois motivos. Primeiro porque a própria razão de ser dos ADEs é que muitos municípios não possuem expertise técnica necessária em gestão. Ao apresentar uma espécie de roteiro sobre aspectos compreendidos como importantes para o bom desenvolvimento dos arranjos, a Resolução estabelece diretrizes claras e objetivas a serem seguidas. Em segundo lugar, a postura regulatória do Conselho nesse caso específico parece adequada porque, como já observado, os ADEs têm sido escolhidos como ferramenta de colaboração horizontal preferida no setor educacional justamente por sua flexibilidade. Uma Resolução com caráter fortemente restritivo, poderia desincentivar estabelecimento de arranjos, indo na contramão de sua própria razão de ser.

Poderia surgir, ainda, questionamentos judiciais acerca de uma natureza cogente, dada a ausência de previsão legal. Ademais, o próprio fato de essa pauta ser objeto de regulação — ainda que de forma mais orientativa — por parte do Conselho tem uma importância política grande e colabora com a tomada de decisão dos gestores locais em aderirem a esse tipo de arranjo.

Por fim, vale ressaltar que encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 5.182/2019, atualmente apensado ao Projeto de Lei 2.417/2011, que dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação. O Projeto de Lei apresenta a forma com que os ADEs serão formalizados e estabelece eixos fundamentais de atuação<sup>31</sup>. Na mesma lógica da regulação do CNE, também a proposta de Lei tem um caráter pouco cogente, mais dispositivo. Observa-se uma grande diferença, por exemplo, em relação à postura apresentada na regulamentação dos Consórcios da Lei nº 11.107 de 2005. Contudo, até a presente data não há qualquer previsão para deliberação da proposta no Congresso Nacional.

Esse equilíbrio entre normatização e cogência/dispositividade, encontrado pela Regulação do CNE, é importante para que não se desestimule o estabelecimento de ADEs, de forma semelhante ao estabelecimento de Consórcios ter sido desestimulado no campo da Educação, talvez pelo advento da Lei nº 11.107 de 2005<sup>32</sup>. Mas deve ser ressaltado que a origem dessa necessidade reside, ao menos parcialmente, no fato de a Educação não ter um Sistema Nacional estabelecido. Quando forem cumpridos todos as disposições constitucionais referentes ao completo estabelecimento do Regime de Colaboração possivelmente ter-se-á a segurança jurídica suficiente, inclusive do ponto de vista orçamentário, para que Arranjos, Consórcios, ou mesmo outras estruturas estabelecidas pela lei, contribuam com o aumento da qualidade da Educação.

---

<sup>31</sup> Art. 5º O acordo de cooperação referido no art. 4º deverá dispor sobre as diretrizes para as ações coordenadas no ADE, que tomarão por base um diagnóstico das realidades locais dos entes federados envolvidos, a partir de quatro eixos fundamentais:

- I – gestão educacional;
- II – formação dos profissionais da educação;
- III – práticas pedagógicas e avaliação;
- IV – infraestrutura física e recursos pedagógicos.

<sup>32</sup> Vale uma ressalva de natureza terminológica: sem a lei, os Consórcios não seriam tecnicamente Consórcios, mas meras entidades despersonalizadas, como são os ADEs. Tecnicamente, falar que consórcios foram desestimulados pela lei que os define é mais uma forma útil de expressar a ideia do que uma afirmação categórica precisa.



### 4.3. Sistema Nacional de Educação: reconhecer ou instituir?

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009 foi responsável por dar a atual redação do art. 214 da Constituição Federal. Ao fazê-lo, a Constituição passa a contar com a expressa menção a um “sistema nacional de educação” — SNE. Pela própria acepção do termo “sistema”, um conjunto de elementos interdependentes que formam todo organizado, o operador do direito é levado a concluir que esse preceito vai no sentido de concretizar o regime de colaboração a que diz respeito o art. 211. Isso é especialmente verdadeiro ao se considerar que haja, como deve haver, um diálogo coerente entre os dispositivos constitucionais.

Ao longo dos anos, tem sido a visão de alguns que um SNE já estaria estabelecido pelo fato de o art. 214 delimitar as competências de cada ente. O que faltaria, então, seria uma colaboração entre os entes de mesma envergadura. Para essa corrente, as disposições do Conselho Nacional de Educação, ao trabalhar com a implementação do regime de colaboração entre municípios na forma de ADEs, seriam suficientes para completar os requisitos do estabelecimento do regime de colaboração. Ou seja, bastaria que se reconhecesse o SNE e se regulasse sua vertente horizontal, como o CNE tem feito. À luz desse raciocínio, de fato não haveria qualquer impropriedade por parte do art. 1º da Resolução CNE/CEB nº 1/2012 quando dispõe, como vimos, que a “resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos arts. 8º e 9º da LDB visando ao regime de colaboração”. Isso porque, com efeito, o regime de colaboração já estaria posto pela Constituição, e o CNE estaria, na forma de tal Resolução, suprimindo a única lacuna remanescente. Para essa frente, na prática, em sua atuação regulatória, o CNE estaria estabelecendo o regime de colaboração, ou ao menos a parcela dele que não fora diretamente disposta pela Constituição.

Contudo, uma análise sistêmica do texto constitucional parece apontar para outra direção. Ao versar sobre as competências da União, o parágrafo único do art. 23 determina que cabe à lei complementar fixar normas para cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Trata-se de um preceito geral, aplicável a todas as matérias que exijam colaboração interfederativa nos termos da lei ou da própria Constituição. Ora, no segmento educacional, essa é justamente a hipótese do art. 211, quando determina a necessidade de um regime de colaboração. No mesmo sentido vem o art. 214, que determina

que o PNE articulará o SNE em regime de colaboração. Conclui-se, portanto, que a componente do regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios deve ser regulada por Lei Complementar da União. Portanto, por força da relação entre os art. 211 e 214, e considerando o exposto no parágrafo único do art. 23, é inescapável que o Sistema Nacional de Educação seja instituído por lei complementar e que essa lei seja a principal reguladora da componente vertical do regime de colaboração.

Como corolário dessa análise, o SNE não somente deve ser instituído por lei complementar, como sua instituição é condição necessária para o completo estabelecimento de um regime de colaboração em matéria educacional no Brasil. A visão de regime de colaboração como sinônimo de Arranjo de Desenvolvimento da Educação é imperfeita e só se sustenta em uma visão autocentrada no CNE. Para ter alguma coerência, deve ser tomada com o sentido de que, dentro das competências estritas do CNE, a regulação horizontal é o único tipo de contribuição que o Conselho pode dar ao tema, já que a regulação vertical é reservada à lei complementar, como discutido<sup>33</sup>. Os ADEs constituem ferramentas importantíssimas, e que tem demonstrado resultados práticos muito interessantes (ABRUCIO, 2017) mas que, do ponto de vista normativo, não se confundem com o sentido que a Constituição deu à expressão regime de colaboração. Essa, repise-se, exige, além da componente horizontal trazida pelos ADEs, a vertical que só uma lei complementar de instituição do SNE pode conferir à ordenação educacional brasileira.

Como resumo da situação colocada temos o que se segue. O CNE tem cumprido sua função regulatória no sentido de promover o regime de colaboração na medida em que suas atribuições assim permitem. O alcance das competências do Conselho para esse mister, contudo, é reduzido porque a própria Constituição atribui ao Congresso Nacional a função de regular o regime de colaboração — com a instituição de um Sistema Nacional de Educação — por lei complementar. Publicada essa lei complementar, possivelmente o CNE poderá exercer outras funções regulatórias mais específicas nos termos da própria lei.

Até a presente data, o Congresso Nacional permanece silente quanto a essa questão. Existem dois projetos de lei sobre o tema em tramitação no Congresso Nacional: na Câmara

---

<sup>33</sup> Por estarmos focados no Conselho Nacional de Educação, aqui se está a tomar como sinônimo de colaboração vertical aquela em que a União seja parte. É igualmente vertical a colaboração dos Estados com relação a seus municípios, mas esse tipo de matéria pode ser mais apropriadamente regulada pelo respectivo Conselho Estadual de Educação.

dos Deputados, o PLP 25/209; no Senado Federal, o PLP 235/2019. Apesar da pressão de vários atores pela aprovação desses projetos, não há previsão para que sejam pautados em nenhuma das duas casas. Embora o conteúdo dos projetos tenha algumas convergências, existem muitos pontos de divergências, não só entre eles, mas também com o que é considerado ideal por parte de vários importantes setores da sociedade. O Ministério da Educação, representações de secretários municipais, de secretários estaduais, de entidades privadas, de conselhos... Trata-se de uma pauta que aborda interesses muito diversos, de forma que a criação de um consenso para que se vote uma matéria tão importante fica dificultada, sobretudo se não há uma clara liderança com legitimidade para conduzir a pauta.

Nesse ínterim, resta ao CNE três abordagens no sentido de Promover o Regime de colaboração. Por um lado, pode-se continuar regulando ADEs, e outros tipos de tecnologias de políticas públicas que engajem colaboração horizontal. Por outro, pode utilizar de seus pareceres para apontar para a necessidade de que o Congresso Nacional deve atuar no sentido de desenvolver um SNE. Em alguma medida, o silêncio do legislador pode decorrer da possibilidade de se interpretar que a própria Constituição já teria estabelecido o SNE. O prestígio e expertise técnica do CNE no tema educacional pode ser utilizado para sanar de uma vez por todas esse impasse. Por fim, vale lembrar que o CNE é, do ponto de vista organizacional, pertencente à estrutura do MEC. No exercício das competências a que dizem respeito os incisos II, III e IV<sup>34</sup> do art. 1º de seu Regimento Interno, o Conselho pode instar o MEC a assessorar o Presidente da República a contribuir com a proposta de Lei Complementar ora em questão.

Somente com um Sistema Nacional de Educação estabelecido, estruturas como Arranjos de Desenvolvimento da Educação, e mesmo Consórcios Públicos, poderão ter a combinação adequada entre segurança jurídica e efetividade para contribuírem com a

---

<sup>34</sup> Art. 1º - O Conselho Nacional de Educação – CNE, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional e, especificamente:

(...)

II – manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino;

III – assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;

IV – emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação;

(...)

melhoria da qualidade da educação brasileira. Além de um comando constitucional, a instituição do SNE é uma necessidade prática para os milhões de brasileiros que merecem e necessitam de educação de qualidade.

## 5. CONCLUSÕES

Neste trabalho discorremos sobre a atuação regulatória do Conselho Nacional de Educação no sentido de contribuir com a promoção do Regime de Colaboração, previsão constitucional da mais alta importância para conferir eficiência à atuação do sistema educacional no Brasil. O CNE é um órgão de natureza técnica que, embora alocado na estrutura organizacional do Ministério da Educação, é composto de membros majoritariamente oriundos da sociedade civil. Nesse sentido, a própria atuação do colegiado contribui para que a atuação educacional do Governo Federal seja dotada de um importante componente de controle social.

Como órgão de cúpula do segmento educacional brasileiro, o CNE tem a missão de contribuir com a elevação da qualidade da educação ao concretizar, por meio de sua atuação regulatória, a legislação constitucional, infraconstitucional e normativa sobre o tema. O regime de colaboração é uma das mais importantes disposições que têm sido objeto da normatização do Conselho.

No caso em concreto, o CNE tem trabalhado nessa frente por meio da regulamentação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Ao contrário dos Consórcios Públicos, outra tecnologia gerencial semelhante, os ADEs são entidades despersonalizadas que não possuem lei regulamentadora editada. Isso confere a eles grande flexibilidade e maleabilidade para se ajustarem a condições que se alteram muito frequentemente, como é o caso das políticas educacionais. Também permite que cooperem com mais facilidade com entidades da iniciativa privada e do terceiro setor. Por outro lado, desse fato decorre grande insegurança jurídica e a necessidade de uma regulamentação mínima por norma de outra natureza.

Perante o exposto, o tema dos ADEs foi objeto de dois pareceres e Resoluções da Câmara de Educação Básica do CNE: a primeira elaborada em 2011 e homologada em 2012, e a segunda elaborada em 2020, e homologada em 2021. Ambas as Resoluções coexistem atualmente e têm o caráter muito pronunciadamente dispositivo e de orientação dos entes sobre as melhores formas de estabelecer, conduzir e gerenciar os arranjos. De fato, não se observam disposições cogentes, que, se existissem, além de serem de difícil fiscalização, acabariam sendo contraproducentes. Isso porque uma das grandes vantagens dos arranjos sobre os consórcios no campo educacional é a flexibilidade que apresentam. Essa

flexibilidade é necessária pelo fato de o país não ainda ter estabelecido um Sistema Nacional de Educação.

Os ADEs são inovações importantíssimas em gestão pública e, segundo parte da doutrina, concretizam com eficácia a colaboração entre municípios, numa lógica horizontal de apoio técnico mútuo. Por meio deles, municípios com condições semelhantes podem se unir para resolverem problemas em comum, compartilhar tecnologias e soluções, aprimorar gestão e aspectos pedagógicos, entre outros. Em que pese uma visão há muito adotada de que o regime de colaboração estaria sendo adequadamente concretizado meramente pelo estabelecimento dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, uma análise sistêmica do texto constitucional permite que se conclua que não é esse o caso. Em verdade, a Constituição prevê também a necessidade de colaboração vertical, sobretudo da União — instância melhor posicionada para colaborar com apoio técnico e financeiro — para estados, Distrito Federal e municípios.

O parágrafo único do art. 23 da Constituição requer que, para o estabelecimento dessa componente vertical de colaboração, seja necessário que o Congresso Nacional edite uma lei complementar regulamentadora do tema. Essa lei deverá mobilizar o regime de colaboração por meio do formal estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação. Por essa razão, resta claro que o Sistema Nacional de Educação, embora grafado com letras minúsculas no texto constitucional, é uma estrutura que não se confunde com o rol de competências já descrito no art. 211 da Carta Magna.

Uma atuação mais incisiva do Conselho Nacional de Educação acerca do componente vertical do regime de colaboração só pode se dar após a edição de tal lei complementar. Será nos estritos termos de tal lei que o CNE poderá exercer sua função regulatória sobre o tema para adequar tecnicamente os comandos legais às necessidades do caso concreto, caso a lei o requeira ou deixe margem para tanto. Trata-se da típica atividade de concretização e atualização da lei, que órgãos administrativos em geral, e instâncias regulatórias em particular, detêm. Conclui-se, assim, que a atuação regulatória que o CNE vem conduzindo na promoção do regime de colaboração constitucionalmente ordenado encontra-se adequada, embora seja insuficiente por expressa determinação constitucional. É dizer: o CNE tem cumprido o papel que lhe é admitido pelo ordenamento, mas esse papel está longe de ser suficiente para que se estabeleça completamente o regime de colaboração.

Enquanto não sobrevier o diploma legislativo instituidor do SNE, a função do CNE na persecução do regime de colaboração pode se dar na forma como tem se dado: pela atualização e modernização das disposições relativas ao componente horizontal do regime de colaboração. Essa atuação é, contudo, insuficiente. O CNE pode, também, trabalhar na regulação de outras estratégias necessárias para estimular a cooperação de outras tecnologias associativas, a exemplo de Consórcios Públicos. O Conselho pode, ainda, emitir Pareceres defendendo a necessidade e a importância da atuação do Congresso Nacional no estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação, cumprindo um dos mais importantes mandamentos constitucionais. Por fim, o CNE, como órgão de assessoramento do poder executivo na pauta educacional, pode discorrer sobre os requisitos necessários para que esse mesmo poder trabalhe, junto ao Legislativo, para o estabelecimento desse Sistema Nacional de Educação.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Cooperação Intermunicipal – Experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Movimento Colabora Educação e Instituto Positivo, 2017.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARROSO, Luiz Roberto. **Agências Reguladoras**. *In*: Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática. Revista de Direito Administrativo, v. 229, p. 285-312, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **As formas de manifestação do Direito Educacional**. Revista da Faculdade de Educação 19.2 (1993): 175-188.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 9/2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 1/2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 7/2020**. Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Adriana.; VECCHIA, Rosângela; BATISTA, Sinoel; BARROS, A. T. **O regime de cooperação: consórcios e arranjos de desenvolvimento da Educação no Brasil**. *In*: III ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E



PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2019, Natal. Anais [...], Brasília: Anepcp, 2019. v. 1.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. **Contribuição à sistematização do direito educacional**. São Paulo, 1981. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

\_\_\_\_\_. **Limites da função reguladora das Agencias diante do princípio da legalidade**. In: Direito regulatório: temas polêmicos, 2003.

HABERMAS, Juergen. Habermas, 1987. **A crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas**. Novos estudos CEBRAP, 18, 103-14.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad, Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabrus Edutir, 1991, P. 12.

HORTA, José Silvério Baia. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa 104 (1998): 5-34.

IORIO ARANHA, Marcio. **Manual de Direito Regulatório**. Fundamentos de Direito Regulatório. Laccademia Publishing, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito regulatório**. Interesse Público - IP Belo Horizonte, ano 9, n. 43, maio / jun. 2007.

MÄDER, M. P. M. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação: caminhos para implantação e gestão**. Curitiba: Editora Aprende Brasil, 2019.

MALINI, E. **O Consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação**. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009. 206 f.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

MIROSLAV, Frýdek. **Terminology of Roman Criminal Law—crimen et delictum**. Journal on european history of law 1.1 (2010): 69-72.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito regulatório: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no estado democrático**. Imprensa: Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

NUNES, E. O.; BARROSO, H. M.; FERNANDES, I. R. **Do CNE ao CNE: 80 anos de política regulatória**. Observatório Universitário. Documento de trabalho nº 99. Novembro de 2011.

RAMOS, Mozart Neves, **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**, em Regime de colaboração e associativismo territorial. Moderna, 2012.

SELZNICK, Philip. **Focusing organizational research on regulation**. Regulatory policy and the social sciences, 1, 363-367, 1985.

STRELEC, Thamara. Modalidades de acordos de cooperação intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: tendências e causalidades. In: III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019, Natal. Anais [...]. Brasília: Anepcp, 2019, v. 1.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. Editora Malheiros, 2011.

TEIXEIRA, Maria Cristina. **O direito à educação nas constituições brasileiras**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de São Paulo, v. 5, n. 5, 2008.