



TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO



# NOTA TÉCNICA: **SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

---

Pontos essenciais para  
instituir o Sistema  
Nacional de Educação e  
dimensões norteadoras  
para a tramitação no  
Congresso Nacional.

**Junho/2021**



# SUMÁRIO



- 3** APRESENTAÇÃO
- 4** INTRODUÇÃO
- 7** IMPORTÂNCIA DO SNE
- 14** PRINCIPAIS ELEMENTOS QUE DEVEM COMPOR A REGULAMENTAÇÃO DO SNE
- 15** DIMENSÃO 1 - OBJETIVOS, PREMISSAS E TEMAS DO SNE
- 18** DIMENSÃO 2 - COMPOSIÇÃO DO SNE
- 20** DIMENSÃO 3 - ATRIBUIÇÕES DAS INSTÂNCIAS NO ÂMBITO DO SNE
- 22** DIMENSÃO 4 - DELIBERAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO, COOPERAÇÃO E PACTUAÇÃO
- 24** DIMENSÃO 5 - PARÂMETROS DE QUALIDADE
- 27** DIMENSÃO 6 - AVALIAÇÃO
- 29** DIMENSÃO 7 - INSTRUMENTO DE PACTUAÇÃO FEDERATIVA
- 34** DIMENSÃO 8 - RECURSOS FINANCEIROS
- 36** DIMENSÃO 9 - TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL
- 38** DIMENSÃO 10 - PRAZOS E MECANISMOS PARA ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA LEI
- 40** CONSIDERAÇÕES FINAIS



---

# APRESENTAÇÃO

## Sobre o Todos Pela Educação

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, fundada em 2006. Com uma atuação independente e sem receber recursos públicos, nosso foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil.

Para isso, desenvolvemos ações visando ampliar o senso de urgência para a necessidade de mudanças na Educação, produzimos conhecimento com o objetivo de apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público e articulamos junto aos principais atores para efetivar as medidas que podem impactar os rumos da Educação. Além disso, monitoramos crítica e continuamente os indicadores e as políticas educacionais do País.

## Sobre esta Nota Técnica

Esta Nota Técnica visa discutir e qualificar o debate sobre os principais elementos que, na visão do Todos Pela Educação, devem ser debatidos e contemplados no Sistema Nacional de Educação (SNE).

Para cumprir esse objetivo, a partir de documentos já produzidos sobre o SNE e evidências sobre desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na Educação brasileira, foi construída uma proposta de 10 dimensões constitutivas desse sistema e que, portanto, sugerimos estar expressas na lei complementar a ser aprovada.

## EXPEDIENTE

ELABORAÇÃO

**Todos Pela Educação**

COORDENAÇÃO

**Priscila Cruz**

Presidente-Executiva

**Olavo Nogueira Filho**

Diretor-Executivo

**Lucas Fernandes Hoogerbrugge**

Líder de Relações Governamentais

AUTORIA E REDAÇÃO

**Manuela Pereira**

Coordenadora de Produção Técnica e Legislativa

**Lucas Fernandes Hoogerbrugge**

Líder de Relações Governamentais

APOIO TÉCNICO

**Felipe Poyares**

Coordenador de Relações Governamentais

**Lara Vilela**

Coordenadora de Relações Institucionais no Movimento Colabora Educação

**Fernanda Castro**

Coordenadora de Gestão de Conhecimento e Produção de Conteúdo no Movimento Colabora Educação.

**Maria Cecília Gomes Pereira**

Coordenadora de Políticas Educacionais

**Gabriel Barreto Corrêa**

Líder de Políticas Educacionais

COORDENAÇÃO EDITORIAL

**Priscilla Cabral**

Líder de Comunicação e Mobilização

**Naiara Albuquerque**

Coordenadora de Comunicação

**Bruna Rodrigues**

Analista de Comunicação

ARTE E DIAGRAMAÇÃO EXTERNA

**Daniela Jardim & Rene Bueno**

Designers gráficos e diagramadores

REVISÃO EXTERNA

**Bia Gross**



# INTRODUÇÃO



Após mais de três décadas em que foi instituída a colaboração entre União, estados e municípios a partir da Constituição Federal<sup>1</sup>, a área da Educação ainda permanece sem uma lei complementar que regulamente a cooperação federativa na Educação e, mais especificamente, o Sistema Nacional de Educação (SNE). É sabido que a própria Constituição já delimita, ainda que de maneira insuficiente, as atribuições dos entes federados na atuação entre as etapas de ensino – os municípios atuam prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e os estados e o Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio. Contudo, a ausência de lei complementar normatizando a articulação e a pactuação, trazendo inclusive caráter vinculante para parte das decisões, abre brechas para imprecisão e ambiguidade na governança entre União, estados e municípios.

Dessa forma, o Sistema Nacional de Educação deve se tornar **a principal política de governança da cooperação entre os entes federados em matéria de Educação<sup>2</sup>. Este sistema deve ser responsável por avançar na pactuação federativa, refletindo uma nova forma de exercício de competências comuns entre os entes federativos, de governança e da pactuação das políticas educacionais.** Com a sua regulamentação, a expectativa é aprimorar a definição das atribuições dos entes federativos e instituir normas de cooperação federativa e aprimoramento na delimitação de responsabilidades entre eles, fomentando mais diálogo e cooperação entre os entes, estabelecendo processos decisórios transparentes e articulados e, conseqüentemente, promovendo a efetivação do direito à Educação, trazendo como tônica do Sistema a redução das desigualdades educacionais e o desenvolvimento dos estudantes mais vulneráveis.



**1** Art. 211 da Constituição Federal, atualizado pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

**2** Glossário Sistema Nacional de Educação (Nexo Políticas Públicas, 2021).





Tal discussão sobre o SNE vem ocorrendo há quase um século, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>3</sup>, de 1932, tanto no Congresso Nacional, quanto na academia, na extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)<sup>4</sup> e nos debates da sociedade civil<sup>5</sup>. Ou seja, não é uma pauta nova, mas tem tomado contornos cada vez mais nítidos. Desde 2011, oito projetos de lei complementar<sup>6</sup> tramitam no Congresso Nacional com objetivo de instituir o sistema no âmbito nacional, alicerçados no debate público<sup>7</sup> que obteve considerável acúmulo ao longo dos anos em que a pauta foi debatida. Nos últimos anos, o Todos Pela Educação, juntamente com o Movimento Colabora<sup>8</sup>, intensificou sua atuação no âmbito do SNE e vem realizando diversos estudos, grupos de trabalho com especialistas, debates e eventos com parlamentares e demais instituições que atuam no tema. Fruto desse trabalho e da afluência de conhecimento que os debates e estudos feitos até então promoveram, ambas as organizações têm trabalhado para fomentar recomendações e diálogos que apoiem a construção de um SNE que garanta gestões transparentes, coordenadas, eficientes, participativas e dialogadas entre os sistemas de ensino da Educação no País.

Dois dos projetos de lei complementar, o PLP 25/2019 (apensados o PLP 47/2019, PLP 216/2020 e PLP 267/2020) e o PLP 235/2019, tramitam concomitantemente na Câmara e no Senado, respectivamente. Este último, de autoria do Sen. Flávio Arns (REDE/PR), encontra-se pronto para pauta na Comissão de Educação, com relatoria pela aprovação do substitutivo do Sen. Dário Berger (MDB/SC). O referido parecer define as diretrizes e objetivos do Sistema Nacional de Educação; atribuição dos entes e estrutura do sistema; papel dos planos de Educação e integralização da avaliação dos sistemas de ensino no sistema; e a fonte de recursos destinados ao financiamento da Educação. Já o PLP 25/2019<sup>9</sup>, de autoria da Dep. Prof. Dorinha (DEM-TO), encontra-se na Comissão de Educação e está sob relatoria do Dep. Idilvan Alencar (PDT/CE). Atualmente, a proposta aguarda a realização de mais audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre temas estruturantes ao debate, com objetivo de subsidiar a construção do relatório final do projeto.



- 3** Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (Verbetes temático, FGV-CPDOC); “O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto” (Ministério da Educação, 2014).
- 4** A SASE foi importante instância dentro do Ministério da Educação que fomentou debate qualificado sobre o SNE, destacando a urgência da pauta no combate às desigualdades educacionais.
- 5** “Conferência Nacional de Educação 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” (Ministério da Educação, 2010).
- 6** 3 PLPs foram arquivados (PLP 15/2011, PLP 448/2017, PLP 413/2014). Atualmente, 4 projetos tramitam na Câmara e um projeto tramita no Senado.
- 7** “Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados: Documento de sistematização das discussões dos grupos de trabalho promovido pelo Movimento Colabora Educação para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na Educação brasileira e a importância da regulamentação de sistema nacional para o setor” (Movimento Colabora, 2019).
- 8** O Movimento Colabora Educação (MCE) atua, desde 2016, no fortalecimento da governança federativa na Educação, por meio da produção de conhecimento e do advocacy, tendo como base práticas, políticas e experiências colaborativas voltadas à melhoria da aprendizagem e promoção da equidade na Educação brasileira. | [movimentocolabora.org.br](http://movimentocolabora.org.br)
- 9** Foram apensados a esse os PLPs 47/2019 (Dep. Pedro Cunha Lima, PSDB/PB), 216/2019 (Dep. Profa. Rosa Neide, PT/MT) e 267/2020 (Dep. Rose Modesto, PSDB/MS).





Com a aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2020 e a atualização de sua regulamentação ainda em 2021<sup>10</sup>, há uma nova oportunidade de avançar no debate do SNE. Ambos constituem instrumentos intimamente ligados, pois enquanto o Fundeb configura-se como a principal política de financiamento da Educação Básica, o SNE tem como objetivo regulamentar as premissas de cooperação federativa no âmbito da Educação e, portanto, são complementares e necessariamente devem ser tratados de forma articulada. Além disso, as duas políticas têm como eixo central a redução das desigualdades educacionais e a garantia dos recursos e processos para a efetivação do direito à Educação.

Isto posto, o SNE tende a fortalecer o Fundeb como política de Estado, pois por meio do Sistema se abre a possibilidade para o aperfeiçoamento da tomada de decisão no âmbito do Fundo, trazendo uma lógica sistêmica de pactuação, além da inclusão de decisões sobre outros mecanismos de financiamento que possam complementar a lógica do Fundeb.

Considerando essa conjuntura e a importância do tema, **esta Nota Técnica visa discutir os principais elementos que, na visão do Todos Pela Educação, devem ser debatidos e contemplados no Sistema Nacional de Educação**. Concentramos essa análise para o que atualmente compete à expertise da nossa organização, tecendo análise para pontos estruturantes do Sistema para a Educação Básica. Ainda que o Todos Pela Educação, em parceria com o Movimento Colabora, já tenha debatido diversas propostas para o desenho de um SNE, entendemos (e esperamos!) que, nesse momento, a elucidação detalhada do caminho que terá de ser percorrido e das decisões que precisarão ser tomadas oferecerá relevante contribuição ao debate público e aos trabalhos legislativos. Afinal, trata-se de um desafio que demandará esforços amplos de formulação técnica e de concertação política, de modo que a lei complementar aprovada garanta a operacionalidade da governança da cooperação entre os entes para a Educação Básica e a concretização de seus avanços.



**10** “Nota Técnica - Desafios da Regulamentação do Fundeb” (Todos Pela Educação, 2020).





---

# IMPORTÂNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO



O regime de colaboração, conforme consta na Constituição Federal de 1988, determina que os entes federados organizem suas redes de ensino de forma colaborativa<sup>11</sup>. Esse formato de dinamização do pacto federativo é utilizado de forma semelhante em diversos **países com configuração federativa semelhante ao Brasil**<sup>12</sup>, e tem o objetivo de mitigar problemas de coordenação das políticas educacionais e fomentar compartilhamento de boas práticas com a intenção de garantir o direito à Educação a qualquer cidadão, independente da região ou território a que pertença. A política nacional de Educação acompanha, nesses países, uma divisão espacial ou territorial de tomada de decisão descentralizada que permite aos entes subnacionais uma combinação de autonomia e interdependência. No federalismo brasileiro, à medida que os municípios são entes federados autônomos, aumenta-se ainda mais a complexidade e a necessidade de coordenação das políticas, sobretudo para a redução de desigualdades.

À vista disso, a autonomia dos governos subnacionais tem como premissa promover maior atendimento às peculiaridades locais, enquanto a interdependência busca desenvolver mecanismos de coordenação e cooperação que possibilitem a implementação de boas políticas educacionais e a redução de desigualdades. Na prática, cada um desses entes possui clareza sobre sua autonomia administrativa. Em contrapartida, por não haver dispositivos regulatórios de cooperação federativa, esses mesmos entes se utilizam dos mecanismos de articulação de forma discricionária, muitas vezes formulando e gerenciando suas políticas educacionais de forma isolada.



**11** “Glossário Regime de Colaboração na Educação” (Nexo Políticas Públicas, 2021).

**12** Alguns exemplos: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos e México.





Algumas evidências, tanto no Brasil quanto em diversos outros países de configuração federativa, são válidas de nota a fim de exemplificar essa dinâmica. À primeira vista, no Brasil, ações de colaboração são realizadas em maior volume entre estados e municípios. Na última década, **13 estados** brasileiros apresentaram algum histórico mais robusto de colaboração dos estados junto às municipalidades. O caso mais emblemático é o do estado do Ceará, onde, desde 2007, há um histórico de protagonismo no modelo de colaboração entre o estado e os municípios, em que as políticas estaduais convergem e apoiam os municípios em sua esfera de atribuições<sup>13</sup>.

As ações de colaboração até aqui implantadas em diferentes estados brasileiros baseiam-se em ações<sup>14</sup> que funcionam de maneira articulada e se reforçam mutuamente:

- (i) desenvolvimento de marcos curriculares em diálogo entre a rede estadual e as redes municipais;
- (ii) a articulação da formação continuada de profissionais da Educação e suporte aos gestores e professores no uso das avaliações externas para gestão do sistema educacional;
- (iii) o desenvolvimento conjunto de intervenções pedagógicas;
- (iv) o apoio à gestão e desenvolvimento da infraestrutura das redes municipais por meio de iniciativas de ordenamento de rede;
- (v) otimização de rotas de transporte escolar;
- (vi) cessão de servidores;
- (vii) construção e aquisição de prédios e mobiliário;
- (viii) além de iniciativas que buscam alinhar os esforços e incentivar a colaboração e adoção de práticas exitosas.

Há uma diversidade de exemplos que demonstram que as redes de Educação costumam atuar como um sistema independente e desvinculado dos demais, seja na construção de sistema de matrículas, nas políticas de formação continuada, na oferta de transporte escolar e merenda, e tantos outros. Na falta de recursos técnicos e financeiros para as redes educacionais, é natural que muitas redes direcionem seus esforços para os desafios mais prementes. Exatamente por isso, há um forte consenso na comunidade educacional de que a busca por soluções no enfrentamento da pandemia estaria sendo muito mais célere e eficiente se o Brasil contasse com um sistema nacional que melhorasse a governança e a pactuação das políticas educacionais entre os entes da federação. Além de trazer maior clareza sobre as atribuições de cada nível de governo na complexa governança da Educação brasileira, o Sistema garantiria a existência de instâncias para negociação, colaboração e pactuação das ações tanto em nível nacional como dentro de cada estado e, sobretudo, poderia contribuir para a redução das desigualdades educacionais, considerando as diferentes realidades e capacidades institucionais dos governos subnacionais brasileiros.

As dificuldades derivadas da desarticulação entre os níveis de governo, que já eram marcantes no Brasil pré-pandemia, ficaram ainda mais profundas e evidentes na crise acentuada pela



**13** “Educação Já!” (capítulo 3, p. 58, Todos Pela Educação, 2018).

**14** “Guia de Regime de Colaboração” (Movimento Colabora, 2019).







pandemia de Covid-19. Desde 2020, por iniciativa própria, algumas redes de ensino estaduais e municipais utilizaram o regime de colaboração como estratégia para manutenção das atividades escolares durante a pandemia. Pelo menos **12 estados**<sup>15</sup> utilizam, até o momento, o trabalho colaborativo no enfrentamento da pandemia para continuidade do ensino remoto, distribuição de material didático, formação continuada e medidas de redução da evasão escolar<sup>16</sup>.

Essa desarticulação fica ainda mais crítica nas grandes redes de ensino brasileiras. Frequentemente, são criados imbrólios devido ao conflito nas regras das redes estaduais e municipais, como na recente situação do retorno às aulas da rede particular de ensino. A divergência sobre a quantidade de alunos em aulas presenciais, por exemplo, gera insegurança jurídica e desarticulação das ações e normativas<sup>17</sup>.

Logo, um país como o Brasil, com entes federativos autônomos e corresponsáveis na oferta da Educação, necessita de um sistema para equalizar as diferentes condições federativas educacionais e garantir o direito constitucional da Educação a cada cidadão. Assegurar tal direito a qualquer cidadão significa delimitar um parâmetro de conhecimento satisfatório do qual nenhum brasileiro possa ser excluído. Isso vale para qualquer estudante, em qualquer lugar do País. É importante que os três níveis de governo possam pactuar padrões básicos de infraestrutura, construção de currículos alinhados à Base Nacional Comum Curricular e adaptação dos materiais didáticos para eles, políticas de formação e valorização de professores, processos democráticos de formulação e implementação das políticas educacionais, princípios básicos de gestão pedagógica e administrativa nas secretarias de Educação, entre outros elementos fundamentais para uma boa gestão da Educação.

Tal garantia só será alcançada com a definição e aprofundamento de referenciais e prioridades para a Educação Básica, o aprimoramento dos mecanismos de financiamento da Educação Básica (para além do Fundeb) e a implantação de um sistema de avaliação que cuide de acompanhar a aprendizagem dos estudantes e condições de oferta de forma articulada entre os três níveis de governo. Será fundamental estabelecer responsabilidades claras e específicas para o Governo Federal, estados e municípios no âmbito do SNE, delimitando o funcionamento de instâncias de pactuação entre eles.

**A ausência de marco regulatório nacional que defina um sistema de governança de cooperação federativa gera deficiências operacionais ao sistema educacional brasileiro e prejudica fortemente o diálogo, a negociação e a pactuação entre União, estados e municípios.** Os desafios encontrados pelas redes educacionais da falta de um sistema são desde situações disfuncionais na formação de professores, até a falta de racionalização do gasto e perda de escala no uso de recursos das redes municipais e estaduais.



**15** Levantamento interno realizado pelo Movimento Colabora.

**16** “Educação Já Municípios – Recomendações para o plano de volta às aulas nas novas gestões municipais” (Todos Pela Educação, 2020).

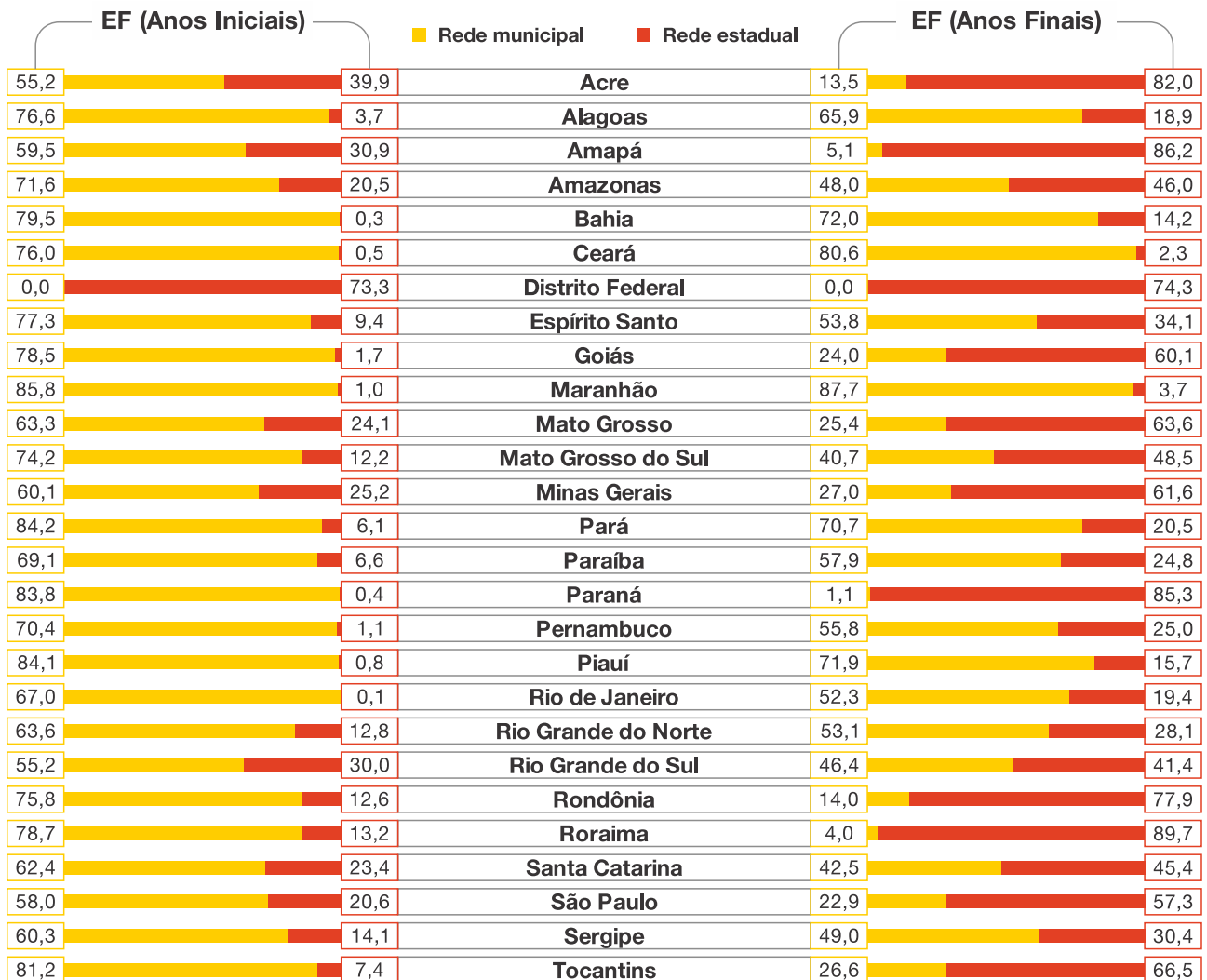
**17** “Mapeando o debate educacional sobre Sistema Nacional de Educação: o que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação” (Lício, Elaine; Pontes, Pedro, IPEA, 2020)





Há ainda problemas estruturais na divisão de competências, como é o caso da responsabilidade na oferta do Ensino Fundamental entre os entes. A responsabilidade compartilhada nessa etapa de ensino entre estados e municípios leva a múltiplas configurações de oferta, fazendo com que algumas redes tenham quase metade das matrículas do Ensino Fundamental nos Anos Iniciais sob responsabilidade do estado, enquanto outras têm todas as matrículas do Ensino Fundamental com os municípios, conforme pode ser visto na Figura 1. Ainda que não seja necessariamente negativo ter diferentes modelos, a falta de uma definição normativa construída em colaboração entre estado e municípios, ou mesmo do planejamento dessa oferta, acaba acarretando diversos problemas que prejudicam a gestão das redes e a própria trajetória escolar dos estudantes<sup>18</sup>.

## FIGURA 1 - DISTRIBUIÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM CADA ESTADO DO PAÍS



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MEC/Inep/DEED - Microdados do Censo Escolar 2020.



18 “Educação Já!” (Todos Pela Educação, 2018).





A título de exemplo, a ausência de definição clara das responsabilidades e das instâncias de negociação, cooperação e pactuação impacta na qualidade da oferta educacional e na garantia do direito à aprendizagem. Os governos subnacionais apresentam diferentes capacidades institucionais e estatais, de modo que a qualidade da oferta e da gestão educacional no Brasil é muito desigual. Por não haver uma maior integração e articulação entre redes públicas de ensino, inclusive com compartilhamento de práticas exitosas e troca de experiências, há enormes desigualdades de aprendizagem entre redes e até mesmo entre escolas de uma mesma rede. Tampouco há um olhar para a trajetória escolar do aluno de forma integrada, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio. Um exemplo disso é a ausência de processos estruturados de transição dos alunos das redes municipais para a rede estadual, dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental para os Anos Finais, nos locais onde os Anos Finais não foram totalmente municipalizados, ou do Ensino Fundamental para o Ensino Médio.

A inexistência de instâncias de negociação, cooperação e pactuação entre União, estados e municípios na Educação, seja por descontinuidade de instrumentos infralegais<sup>19</sup> seja pela ausência de regulamentação do SNE, não só faz os entes reformularem e implementarem políticas educacionais de forma concorrente e descoordenada, como também não propicia o acordo sobre o que é prioridade e a melhor forma de alocar recursos. Isto é, embora seja do interesse de todo o País uma trajetória escolar para crianças e jovens sem percalços e com qualidade, cada um de nossos gestores possui incentivos para falar apenas com os seus.

No âmbito nacional, algumas políticas foram configuradas considerando o uso do regime de colaboração para serem implementadas. Como já mencionado anteriormente, as desigualdades e peculiaridades regionais combinadas com esse desenho descentralizado brasileiro levam à necessidade de pactuação de políticas que estabeleçam padrões comuns a todos os entes subnacionais. A Base Nacional Comum Curricular e o Fundeb são exemplos sólidos de políticas nacionais implementadas de forma pactuada entre os entes da federação e bem sucedidas no sentido de emular diretrizes nacionais acerca das bases curriculares e redistribuição de recursos, respectivamente<sup>20</sup>.



**19** Em 2007, por meio do Decreto nº 6181/07, o Governo Federal instituiu instâncias de pactuação interfederativa. Contudo, tais instâncias definidas em decreto findaram por não apresentar resguardo legal a longo prazo, sendo suscetíveis à discricionariedade de gestões subsequentes da sua continuidade. Mais recentemente, houve a instituição da Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação, em 2015, no esteio da aprovação da Lei do PNE.

**20** “Educação Já!” (Todos Pela Educação, 2018).





Esse padrão de diretrizes nacionais em temáticas estratégicas também foi adotado em alguns países com estrutura federativa semelhante à do Brasil. De forma geral, Alemanha, Estados Unidos, México, Canadá e Austrália<sup>21</sup> possuem currículos, padrões de qualidade e avaliação estabelecidos no âmbito nacional, ainda que não tenham uma gestão centralizada. Essa regulação de resultados em nível nacional é a principal medida adotada com intuito de melhorar a aprendizagem dos estudantes.

Sobremaneira, tais países apresentam algumas características de governança do seu sistema de ensino que lançam luz sobre algumas diretrizes a serem seguidas no Sistema Nacional de Educação no Brasil:

- **Descentralização:** a Alemanha, a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos têm como principal instância de decisão e execução das políticas educacionais para a Educação Básica os estados, em parceria com os governos locais.
- **Espaços de pactuação:** os governos estaduais nos países supracitados possuem um espaço de diálogo e pactuação, fomentando relações interfederativas, bem como aproximando as diferentes instâncias de atuação na tomada de decisão.
- **Participação:** na Alemanha, por exemplo, há a existência de espaços deliberativos de tomada de decisão – conselhos ou conferências estaduais – que promovem o efetivo diálogo dentro da estrutura federativa.
- **Parâmetros de qualidade:** a maior parte desses países possui currículos ou padrões de qualidade nacionalmente estabelecidos. Todos eles possuem avaliações nacionais.

À vista disso, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação deve garantir que a autonomia dos entes federativos seja exercida de forma coordenada, evitando engessamentos ou modelos prescritivos que não dialogam com a realidade local. À luz dos exemplos internacionais e das boas práticas no âmbito nacional, a lei a ser aprovada deve garantir que o Sistema conte com instâncias de negociação, cooperação e pactuação, e que estas tenham legitimidade para o debate e a tomada de decisões, além da possibilidade de mobilizar recursos para uma resposta coordenada.

Essa constituição estrutural é essencial ao Sistema a fim de desenvolver, a longo prazo, uma cultura de trabalho articulado, continuado e suprapartidário, como o que observamos nas experiências exitosas de cooperação já desenvolvidas no País. Fundamentada nesse modelo, a oferta da Educação em seus diferentes aspectos – diretrizes curriculares, organização e gestão de matrículas, formação de profissionais, avaliação, organização regional – se integra em um sistema de governança. Além disso, a instituição de tal arcabouço estrutural permite que as redes educacionais venham a realizar respostas coordenadas e ganhar eficiência nas ações; os gestores públicos passam a ter mecanismos sólidos de soluções para gerenciamento de crise de maneira conjunta.



**21** “Governança Multinível da Educação em Países Federativos” (FGV, 2021).





## PRINCIPAIS MUDANÇAS COM O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- **Redução das desigualdades de oferta educacional:** garantia de que o Sistema Nacional de Educação equalize as diferentes condições federativas a qualquer cidadão, através da negociação e pactuação de padrões, diretrizes, normas e políticas educacionais entre os diferentes níveis de governo, com o objetivo da consolidação do direito à Educação.
- **Clareza na divisão de responsabilidades:** União, estados e municípios terão definições mais precisas de suas responsabilidades na gestão da Educação Básica.
- **Criação de uma governança para a cooperação entre os sistemas:** instituição de espaços de pactuação e regras de colaboração entre os sistemas de ensino.
- **Participação dos entes federativos nas decisões sobre políticas educacionais:** a pactuação das políticas educacionais nacionais passará, necessariamente, pelos entes federativos dos três níveis de governo.
- **Criação de instâncias de pactuação e participação social estáveis:** por meio de instâncias de negociação, cooperação e pactuação, os processos de tomada de decisão ficarão bem estabelecidos e facilitarão a criação e manutenção de mecanismos de colaboração entre os entes federados. Além disso, as instâncias criam espaço fértil para fomentar e fortalecer as iniciativas de diálogo e participação social.
- **Instrumentos de articulação federativa:** o Sistema utilizará instrumentos de pactuação interfederativa que tornam a tomada de decisão e a gestão entre os entes mais eficazes, transparentes e dialogadas.

Considerando a importância do estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação, cabe então explicitar o que precisa ser contemplado e decidido para que ele exista. Na próxima seção, são apresentados os principais elementos que, de acordo com as análises construídas pelo Todos Pela Educação, poderiam ser tratados na proposta de regulamentação do Sistema Nacional de Educação. Na forma de perguntas orientadoras do debate, apontamos os desafios de governança de ordem técnica e política que o Congresso Nacional precisará equacionar a fim de aprovar a lei complementar sobre o tema. As respostas a essas perguntas se materializarão em escolhas que delimitarão as características do Sistema para a Educação brasileira a ser regulamentado.





---

# PRINCIPAIS ELEMENTOS QUE DEVEM COMPOR A REGULAMENTAÇÃO DO SNE



Em linhas gerais, o debate atual busca garantir a regulamentação de um sistema nacional que coordene e distribua as responsabilidades da Educação Básica brasileira. Para estabelecer um modelo de governança, é necessária a definição de um conjunto de objetivos (orientações), processos e estruturas fundamentais para que as atividades de governança sejam desempenhadas de forma eficaz, de modo a possibilitar que o sistema alinhe e gerencie seus objetivos ao interesse público em nível local, regional e nacional, promovendo melhorias sistêmicas e sustentáveis na Educação Básica. Nas próximas seções, o Todos Pela Educação apresenta uma proposta de 10 dimensões constitutivas desse Sistema que sugerimos estarem expressas na lei complementar a ser aprovada.





---

# DIMENSÃO 1

## OBJETIVOS, PREMISSAS E TEMAS DO SNE



Um princípio constitutivo na implementação das políticas educacionais é que os resultados desse processo não estejam dissociados dos objetivos e premissas a que se propõem. Mas quais seriam os objetivos e premissas para o Sistema Nacional de Educação, uma vez que o sistema educacional brasileiro já possui marcos legais e prerrogativas garantidas constitucionalmente?

Para responder a essa pergunta, é necessário perceber que o Sistema Nacional de Educação deve ser entendido como o:

aperfeiçoamento na organização da Educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro.<sup>22</sup>

Dessa forma, o SNE passaria a ser espaço institucional de colaboração entre os entes e da sociedade brasileira pela Educação, tendo como finalidade a garantia do direito à Educação.



**22** Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Documento apresentado pelo Ministério da Educação, em junho de 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)





O propósito de qualquer sistema de governança instituído deve ter como premissa fomentar sua função direcionadora, isto é, assegurar em nível nacional o estabelecimento da direção a ser tomada, com fundamento em evidências e nos interesses e demandas dos entes federados<sup>23</sup>. Instituir um sistema nacional para a Educação nos permite orientar o processo decisório pela busca do direito à Educação, em especial a aprendizagem para todos os estudantes brasileiros. Além disso, deve garantir espaços de pactuação federativa, participação, controle social e ser integrado por sistemas subnacionais organizados nas suas respectivas instâncias e atuando em regime de colaboração.

Para que essas garantias sejam alcançadas é preciso estar claro entre os partícipes quais são as premissas e objetivos constitutivos do Sistema, tendo como ponto de partida a organização das normas cooperativas e do papel de cada ente<sup>24</sup>. As premissas do SNE, as quais serão mais bem-detalhadas ao longo desse documento, devem ser embasadas em aspectos constitutivos do pacto federativo; na responsabilidade compartilhada entre os entes para promoção do direito à Educação em toda sua abrangência; na gestão compartilhada da política educacional; na cooperação interfederativa e na transparência e no controle social das políticas educacionais.

**No que tange aos objetivos do Sistema, os objetivos prioritários e estruturantes devem ser a plena efetivação do direito à Educação e a redução das desigualdades educacionais.** Isto é, o propósito para a organização e funcionamento de um Sistema é a garantia do direito de acesso e qualidade à Educação, com políticas capazes de levar o País a superar as desigualdades históricas no campo educacional<sup>25</sup>.

O desenvolvimento do estudante deve estar atrelado a referenciais de qualidade nacionalmente pactuados e ao direito à Educação, que devem se concretizar através de: **garantia da trajetória escolar**, ou seja, permitir que sejam organizadas de forma sistêmica as orientações gerenciais e pedagógicas das redes estadual e municipal; **melhoria dos insumos**, isto é, uma colaboração institucionalizada entre Governo Federal, estados e municípios que permita uma otimização da gestão e melhoria de bens e serviços necessários para se tenha qualidade na oferta da Educação; **continuidade das políticas públicas educacionais**, ou seja, que as políticas públicas de qualidade não se percam em meio às alternâncias de gestão ocasionadas prioritariamente por fatores políticos próprios do regime democrático; **promoção da equidade**, um objetivo inerente ao trabalho colaborativo que permite que os sistemas de ensino tenham papel supletivo tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro, garantindo que estudantes de diferentes regiões do País possam ter asseguradas suas aprendizagens; e **promoção da eficiência e eficácia de recursos financeiros e não financeiros**, ou seja, a gestão da Educação Pública deve estar



**23** Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação (Abrucio, Fernando Luiz; Franzese, Cibele. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, capítulo 12, 2013).

**24** “Referencial Básico de Governança Organizacional - para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU” (Tribunal de Contas da União, 2020).

**25** “O Sistema Nacional de Educação” (SASE/MEC, 2014).







alicerçada, mesmo com necessário incremento de recursos para Educação, na otimização de recursos materiais e financeiros<sup>26</sup>.

No que tange à Educação Básica, é importante também delimitar em quais temáticas o SNE irá atuar diretamente. Em outras palavras, quais temáticas essenciais estão sob a égide do SNE. Por exemplo, a gestão dos sistemas de ensino enfrenta desafios similares no que diz respeito a otimização do transporte escolar, material didático, currículo, planejamento integrado da oferta, avaliação externa compartilhada, cessão de servidores, infraestrutura e pactuação de políticas docentes, entre outros.

Alguns questionamentos são necessários para se delimitar quais premissas, objetivos e temas devem ser respeitados e abarcados na lei complementar a ser aprovada:

### **Premissas e objetivos do SNE**

- Quais premissas devem ser consideradas para a instituição do SNE? E como torná-las eixos estruturantes e indissociáveis na constituição do Sistema?
- Quais objetivos devem ser estabelecidos no âmbito do SNE que estejam baseados em um conjunto de evidências empíricas da realidade educacional brasileira?
- Quais dessas premissas e objetivos já estão contemplados em outras legislações e devem ser trazidos para o Sistema? E o que não deve ser replicado?

### **Temas essenciais a serem deliberados no âmbito do SNE**

- Deve ser estabelecido um rol mínimo de temáticas a serem deliberadas junto às instâncias de negociação, cooperação e pactuação ou a abrangência de deliberação deve compreender todos os assuntos que englobam a Educação Básica?
- Caso seja estabelecido um rol mínimo de temáticas, quais devem ser priorizadas, por que e quais parâmetros serão estabelecidos para tal escolha?
- Essas temáticas essenciais devem ser distribuídas para as instâncias de negociação, cooperação e pactuação a depender do nível de complexidade para sua resolução?
- Há necessidade de estabelecer prazos para a pactuação de determinados temas? Se sim, de quais temas?



**26** Um exemplo comum é a partilha de veículos e rotas de transporte escolar dos alunos das redes estadual e municipal. Essa eficiência também pode ser atingida no âmbito técnico, como compartilhamento de pessoal ou de serviços de assessoria ou formação, que podem ser contratados por mais de uma rede,





---

## DIMENSÃO 2

# COMPOSIÇÃO DO SNE



Para estabelecer um modelo de governança, é importante a definição de um conjunto de diretrizes, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança sejam desempenhadas<sup>27</sup>.

**O primeiro passo para definição desse modelo consiste em identificar as instâncias internas de articulação e de apoio à governança. Em seguida, é determinante avaliar a necessidade de tais instâncias dentro do desenho estrutural, além de suas finalidades, composição e atribuições definidas de forma clara e se os mecanismos de articulação entre essas instâncias permitem agilidade e responsabilização no processo decisório.** A definição das instâncias de negociação, cooperação e pactuação são peças-chave a fim de dirimir os gargalos presentes pela falta de diretrizes dos regimes de colaboração.

Como já mencionado na seção anterior, a ausência de coordenação na articulação entre estados, municípios e União gera entraves e ineficiências na oferta do Ensino Básico nas diferentes etapas. Ou seja, os problemas na gestão de matrículas, merenda e transporte, continuidade e sobreposição de programas, entre outros, podem ser dirimidos ao se instituir instâncias de negociação, cooperação e pactuação dentro do Sistema. Pelo menos duas instâncias devem ser desenhadas, conforme já visto a partir das boas práticas nacionais e internacionais: uma instância de abrangência nacional e instâncias no âmbito estadual.



**27** “Referencial Básico de Governança Organizacional - para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU” (Tribunal de Contas da União, 2020).





No geral, à instância nacional é atribuído o papel de regulação de diretrizes nacionais, principalmente no que condiz com os sistemas de avaliação. Já as instâncias estaduais são mais frequentes em países que possuem alto grau de descentralização. Sua existência no nível subnacional se deve à promoção da qualidade do ensino conforme a diversidade e peculiaridades regionais e locais. Considerando a configuração federativa brasileira, essas instâncias são respectivamente a **instância tripartite**, abrangendo União, estados e municípios; e as **instâncias bipartites**, abrangendo o estado e seus respectivos municípios<sup>28</sup>.

Em síntese, a legislação a ser aprovada deve estabelecer a responsabilidade da mais alta instância de governança para a pactuação entre cada nível de governo. Além disso, outras diretrizes mínimas de governança devem estar contempladas, como a revisão da estratégia organizacional e as temáticas objeto de pactuação, a supervisão da gestão nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação, e a responsabilização na tomada de decisão dos atores pertencentes a essas instâncias.

É importante frisar que uma descentralização qualificada, definindo as competências das instâncias de negociação, cooperação e pactuação subnacionais e dos organismos de apoio, é basilar para a coordenação e distribuição do poder decisório em nossa estrutura federativa. As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei de regulamentação bem desenhada nesses aspectos são:

- Como deve ser a composição da estrutura do Sistema Nacional de Educação?
- Quais instâncias seriam definidas no âmbito da articulação dos entes subnacionais (estados e municípios) e desses com a União?
- Quais órgãos devem compor as instâncias de negociação, cooperação e pactuação?
- Quais órgãos terão a função de organização, acompanhamento e assessoramento no SNE?
- Como o SNE pode criar estruturas para aprimorar o diálogo entre as autoridades com poder decisório em cada nível de governo e os órgãos normativos a partir da legislação já vigente?
- Como garantir que estruturas criadas no SNE fomentem fluxos de informação eficazes entre as instâncias de negociação, cooperação e pactuação e as instâncias técnicas, normativas e de participação social?



**28** “Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados: Documento de sistematização das discussões dos grupos de trabalho promovido pelo Movimento Colabora “Educação para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na educação brasileira e a importância da regulamentação de sistema nacional para o setor.” (Movimento Colabora, 2019)





---

## **DIMENSÃO 3**

# **ATRIBUIÇÕES DAS INSTÂNCIAS NO ÂMBITO DO SNE**



Definidos os atores e instâncias de negociação, cooperação e pactuação que compõem o Sistema Nacional de Educação, uma terceira dimensão imprescindível para a constituição da estrutura de governança consiste nas atribuições, isto é, as competências das instâncias interfederativas. Essa dimensão constitui a espinha dorsal para o funcionamento exequível de um sistema que englobe as peculiaridades regionais e locais, bem como a extensão territorial brasileira.

As possíveis instâncias, estabelecidas tanto no nível nacional (considerando os três entes federativos), quanto em nível subnacional (considerando estado e municípios ou entre entes federativos análogos), devem ter atribuições claras em sua atuação e na tomada de decisão conjunta referente aos rumos das políticas de Educação Básica.

Contudo, aqui é necessário fazer uma diferenciação relevante: as atribuições dos entes federativos já estão instituídas na CF 1988 e na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB). O SNE irá estabelecer as relações de cooperação desses entes para que cada um alcance os resultados esperados em suas atribuições constitucionais e legais. É, portanto, no âmbito das instâncias de negociação, cooperação e pactuação a serem estabelecidas em âmbito nacional (instância tripartite) e subnacional (instância bipartite) que devemos definir atribuições claras na atuação e na tomada de decisão conjunta referentes aos rumos das políticas de Educação.





As atribuições das instâncias de negociação, cooperação e pactuação devem respeitar, no âmbito do SNE:


- a) **prerrogativas e responsabilidade pela iniciativa**, sem que se permita cair no mesmo erro que hoje vivenciamos de sobreposições de atribuições, principalmente no exemplo clássico da oferta e gestão do Ensino Fundamental; e
- b) **descentralização qualificada**, assegurando a coordenação e o exercício estável e dialogado do pacto, com a distribuição de poder decisório que contemple o princípio democrático, preservando a autonomia dos entes.

Instalado esse novo espaço de deliberação e negociação no Sistema, será necessário buscar, permanentemente, coesão entre as decisões de cada instância de pactuação e seus respectivos conselhos com função normativa, respectivamente o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e os Conselhos Municipais de Educação (CME), no caso dos municípios terem sistemas próprios com função normativa.

### **Atribuições das instâncias de negociação, cooperação e pactuação**

- Respeitando a divisão de responsabilidades entre os entes, como definir atribuições claras entre as instâncias de negociação, cooperação e pactuação?
- Quais temáticas que serão objeto do SNE devem ser deliberadas em cada instância de pactuação (tripartite e bipartite)?
- Como deve ser a interlocução das instâncias de negociação, cooperação e pactuação com os órgãos normativos e de participação e controle social? Quais deliberações devem ser tomadas nas instâncias e quais necessitam de interlocução com os órgãos normativos?





---

## **DIMENSÃO 4**

# **DELIBERAÇÃO NAS INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO, COOPERAÇÃO E PACTUAÇÃO**



O desenho das instâncias interfederativas com a função de estabelecer espaços de pactuação entre os entes, além dos desafios já citados na Dimensão 2, possui também dois pontos cruciais a serem solucionados: delimitar os modelos de tomada de decisão dessas instâncias, sem que violem a autonomia dos entes federados; e, por conseguinte, delimitar o escopo de tomada de decisão entre os entes, considerando e respeitando a autonomia constitucional, observando a atribuição de articulação entre os entes federados.

Ademais, a grande conquista na institucionalização das instâncias de negociação, cooperação e pactuação é proporcionar que as expectativas dos entes federados, antes suscetíveis ao distanciamento das decisões políticas e técnicas da esfera federal dos entes subnacionais, se reconfigurem de modo que possam ter o direito de participação na tomada de decisão das políticas educacionais do País.

A deliberação nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação permite que as decisões tomadas sejam precedidas de processos claros e previsíveis que garantam as especificidades locais. Para tanto, é imprescindível que algumas regras de negociação e deliberação sejam adotadas a fim de facilitar, aprimorar e tornar representativas as resoluções pactuadas. Tome-se como exemplo a possibilidade das decisões das instâncias de negociação, cooperação e pactuação se darem a partir de: i) quórum simples ou qualificado nas deliberações das instâncias de negociação, cooperação e pactuação; ii) decisões consensuais; iii) voto de qualidade, em caso de empate; e iv) regras que fomentem a representatividade dos entes no processo de negociação





e deliberação. Para além desses pontos elencados, vale pensar quais outras organizações vinculadas à Educação também deveriam ter sua participação garantida dentro das instâncias de pactuação e se teriam uma função consultiva ou com mesmo poder de voto dos entes federados na tomada de decisão. Nesse âmbito, algumas perguntas precisam ser feitas:

### **Deliberação das instâncias de pactuação**

- Como se dará o processo de tomada de decisão nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação e seus respectivos órgãos? Serão adotados mecanismos de deliberação consensual?
- Como assegurar a conexão das decisões das instâncias de negociação, cooperação e pactuação com os Conselhos (Nacional, Estaduais e Municipais) para dar a força normativa às deliberações dessas instâncias? Quais decisões precisam de força normativa e quais não precisam?
- Uma vez instituída a comissão tripartite, faz sentido a existência da comissão intergovernamental criada com a regulamentação do Fundeb separada do SNE ? Se não, cabe à instância tripartite assumir as atribuições da comissão intergovernamental do Fundeb?
- Há outras instâncias interfederativas que poderiam ser absorvidas pelo SNE?





---

## **DIMENSÃO 5**

# **PARÂMETROS DE QUALIDADE**



Desde 1996, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 211 que a União deve exercer função redistributiva e supletiva na Educação, buscando equalizar as oportunidades educacionais e assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino. Mais recentemente, com a EC 108/2020, a Constituição também passa a definir que este padrão mínimo de qualidade deverá considerar as “condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade”, determinadas por lei complementar que regulamente a cooperação entre os diferentes níveis de governo no âmbito educacional. Esta lei é a do Sistema Nacional de Educação, que deverá versar sobre essas condições de oferta e o Custo Aluno Qualidade.

É notório que a ausência da regulamentação do Sistema Nacional de Educação, até os dias atuais, tem resultado em graves lacunas e fragilidades para a Educação nacional. Entre as consequências diretamente relacionadas à ausência de um sistema que organize a governança para a cooperação entre os sistemas estão a ausência de pactuação dos referenciais nacionais de qualidade da Educação especificados na Constituição, que serviriam como parâmetro para o alinhamento de expectativas entre os diferentes níveis de governo e para orientar a ação supletiva da União em busca da equalização de oportunidades. A falta de regulamentação também é um dos fatores que contribui para a descontinuidade de ações, a fragmentação de políticas e programas educacionais e, por fim, a falta de articulação entre as esferas de governo.

Esses fatores contribuem para a dificuldade de superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país. Em que pesem os avanços conquistados na Educação escolar nas últimas décadas, as desigualdades ainda muito presentes são evidenciadas na face dos sujeitos da privação: estudantes negros, pardos, migrantes do campo e de regiões mais pobres do País, periféricos e pessoas fora da faixa etária regular.







No contexto do Sistema a ser instituído, é fundamental considerar que, para que o direito à Educação seja atendido, as condições técnicas e financeiras das redes educacionais precisam ser garantidas, pois elas afetarão as demais condições da oferta. Uma escola atrativa, bem estruturada, bem equipada, que possua material pedagógico adequado e com profissionais bem formados e valorizados proporciona condições favoráveis para democratizar as oportunidades educacionais. Essa ainda não é a realidade presente em muitas das escolas públicas brasileiras.

Portanto, se estamos falando em equidade, é necessário compreender quais são os referenciais básicos de qualidade e os custos atrelados a esses parâmetros. De posse desses referenciais, é possível contextualizar e direcionar a pactuação da assistência técnica e das transferências de recursos entre os diferentes níveis de governo, buscando reduzir as desigualdades no financiamento da Educação e assegurar equalização dos recursos disponíveis para a oferta educacional, dialogando com o contexto de cada rede educacional.

Entende-se que as mudanças acima devem ter como espaço de regulamentação a lei complementar que fixará normas para a cooperação entre a União, Distrito Federal, estados e municípios prevista pelo parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal. Na Educação, essa lei é discutida e prevista no Plano Nacional de Educação como Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE).

É preciso expressar, dado o contexto atual do debate, a importância fundamental de pactuação federativa madura e aprofundada do padrão mínimo de qualidade e do Custo Aluno Qualidade, de forma a garantir desenhos tecnicamente sólidos, sustentáveis e completos, assim como evitar processos precipitados de obstrução das políticas públicas que sejam contraproducentes ao avanço das oportunidades pedagógicas dos estudantes.

Os temas devem ser debatidos e contemplados na lei complementar do SNE, organizando a definição dos principais elementos componentes do padrão mínimo de qualidade e remetendo as decisões para instrumento infralegal construído e pactuado em instância interfederativa, conforme o estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal a partir da EC 108/2020:

“§ 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”.

Algumas premissas devem ser consideradas na definição dos parâmetros mínimos de qualidade. A primeira delas é que trazer a definição de qualidade para o SNE é fundamental para garantir que os entes assegurem, por aluno, o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem. Em outras palavras, instituir tais parâmetros de qualidade permite que gestores possuam referências de critérios técnicos para melhoria da qualidade de ensino.

Embora a garantia do padrão mínimo de qualidade esteja presente na legislação brasileira e nos estudos do campo educacional, a operacionalização desses mecanismos ainda não foi realizada, dada a complexidade de sua definição e pactuação.





A segunda premissa perpassa pelo debate, para além das abordagens metodológicas para definição do parâmetro de qualidade, em como garantir que o método a ser desenvolvido garanta e compreenda as diversas especificidades regionais e locais presentes nos sistemas de ensino, além da eficiência e eficácia das redes educacionais. As instâncias de negociação, cooperação e pactuação bilateral instituídas no SNE surgem como o principal mecanismo balizador na construção do parâmetro de qualidade.

A terceira premissa a ser considerada é a vinculação dos parâmetros mínimos de qualidade ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica a fim de aferir qualidade e condições de oferta com base nos referenciais nacionais.

A combinação entre instâncias gestoras e instâncias normativas é fundamental. No SNE, essa articulação tem que estar explícita, com atribuições principais definidas (sendo uma delas os parâmetros) para cada ente federativo e nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação. O SNE tem que deixar clara a qualidade que deseja e qual o trabalho – caminho percorrido – será feito para alcançar isso.

Dois pontos de atenção surgem dessa discussão e são perguntas importantes a serem respondidas na regulamentação do SNE:

- Qual o nível de aprofundamento das diretrizes acerca da formulação dos parâmetros nacionais de qualidade e CAQ deve constar no SNE? Quais elementos precisam constar na lei e quais devem ser delimitados de forma infralegal?
- É desejável a existência de parâmetros nacionais de qualidade e CAQs contextualizados às diferentes regiões do País, em função da diferença dos custos dos insumos e heterogeneidade de processos educacionais, ainda que calculados respeitando uma mesma metodologia?
- Caso a opção seja pelo desenho descentralizado, qual seria o papel da instância de pactuação tripartite e das instâncias de pactuação bipartite? Seria possível a definição de diretrizes nacionais para a formulação e a definição de parâmetros e CAQs subnacionais, conforme as especificidades locais?
- Quem seriam os responsáveis por apoiar a formulação da metodologia e definição dos parâmetros nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação?





---

## DIMENSÃO 6

# AVALIAÇÃO



Um sistema nacional de avaliação para Educação Básica deve existir com o objetivo de diagnosticar a qualidade da oferta educacional, com foco no aprimoramento permanente dos indicadores da Educação voltados ao aprendizado dos estudantes e de avaliação institucional. Em outras palavras, um sistema de avaliação de caráter nacional – e não apenas federal – permite a participação dos entes federados com processos avaliativos mais amplos e diversificados, voltados à produção de mais subsídios para formulação e melhoria das políticas educacionais, bem como para o desenvolvimento de processos educativos mais inclusivos e equitativos<sup>29</sup>.

Essa temática traz consigo um acúmulo de quase 30 anos de experiência com Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o que está disposto no Plano Nacional de Educação (PNE), além de reuniões técnicas com especialistas no campo da avaliação nos anos 2015 e 2016. É preciso apreender a experiência das redes de ensino no campo da avaliação, na participação e implementação de exames educacionais. Hoje diversos estados e municípios têm sistema de avaliação próprio, que, apesar de muitas vezes estarem alinhados às avaliações promovidas pelo INEP, não estão de fato integrados, gerando duplicidade de instrumentos, ineficiência no uso dos recursos e, por vezes, conflito entre metodologias e escalas avaliativas utilizadas.

Para além da necessidade de estabelecer uma avaliação nacional integrada com as avaliações subnacionais, é importante frisar as dimensões relevantes a serem consideradas na avaliação, sem prejuízo das demais a serem consideradas: i) a trajetória e aprendizagem dos estudantes; ii) o perfil do alunado e dos profissionais da Educação; iii) a capacidade de oferta, infraestrutura e recursos



**29** Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb): Proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação.





pedagógicos disponíveis; iv) os processos de gestão; e v) as condições de trabalho dos profissionais da Educação.

Os resultados dessa avaliação ampla devem ser considerados para a pactuação nas instâncias tripartite e bipartite, orientando os mecanismos redistributivos e supletivos (técnicos e financeiros) a fim de garantir concretamente uma Educação de qualidade às crianças e jovens.

O essencial para assegurar qualidade na Educação são os referenciais combinados de forma sistêmica a processos gerenciais bem conduzidos. Tal arranjo poderá fazer com que os padrões mínimos de oportunidades educacionais realmente se concretizem como direito de cada cidadão(ã) ao acessar o serviço público educacional.

Para além dos impactos educacionais, uma avaliação nacional atrelada ao SNE garante espaço de governança em que o processo decisório permite a participação dos entes e um espaço de concertação que envolva os diferentes atores no processo educacional, pactuando os mecanismos avaliativos e evitando sobreposição ou desalinhamento no processo de avaliação.

As seguintes perguntas devem ser consideradas ao se pensar na avaliação no SNE:

- Como deve ser definida a governança acerca da avaliação no SNE?
- Como instituir uma avaliação nacional que englobe a qualidade do sistema educacional e ao mesmo tempo seja um mecanismo de melhoria das diretrizes educacionais adotadas?
- Quais padrões educacionais devem ser considerados para se aferir uma avaliação nacional?





---

# **DIMENSÃO 7**

## **INSTRUMENTOS DE PACTUAÇÃO INTERFEDERATIVA**



Para além da definição das instâncias de negociação, cooperação e pactuação, dos parâmetros de qualidade e dos mecanismos de avaliação nacional, é fundamental prever, na regulamentação do SNE, mecanismos capazes de induzir iniciativas de cooperação e colaboração regionais. Esses instrumentos devem estar articulados com as normativas, modelos de monitoramento e implementação, entre outros elementos que fazem parte da formulação e implementação de políticas educacionais que visem a garantia do direito à Educação.

Não obstante tais instrumentos já serem ferramentas com amparo legal e utilizadas na gestão educacional entre os entes, o objetivo que deve ser posto à mesa é alçar estrategicamente tais iniciativas de cooperação e colaboração à posição de mecanismos estruturantes ao funcionamento do Sistema. Elencamos aqui 5 instrumentos – Planos decenais, Convênios, Plano de Ações Articuladas (PAR), ADEs e Consórcios Públicos – que transitam entre o planejamento e gestão dos sistemas de ensino, são conquistas da política educacional brasileira e constituem atualmente as principais iniciativas de cooperação e colaboração regional.

O primeiro deles, que se configura como principal ferramenta de planejamento dos sistemas de ensino, consiste nos Planos Decenais de Educação. São estruturantes à coordenação dos sistemas de ensino, por ter como finalidade instituir metas e prioridades nas políticas educacionais a serem implementadas. Devem ser, portanto, o norte da política educacional em cada nível de governo.

A articulação dos planos constitui aspecto estratégico e indispensável a ser considerado como norma vinculante para o SNE, sendo a efetiva articulação entre os Planos Nacional, Estaduais e





Municipais de Educação a materialização do planejamento de longo prazo das políticas educacionais no País.

Esse mecanismo, entendido como ação de planejamento decenal articulado, deverá reforçar a concepção de que as metas nacionais se concretizam em cada ponto do País onde está uma pessoa a quem o direito à Educação deve ser garantido. Essa concepção deverá evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, dada a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades regionais. É importante, portanto, reforçar a capacidade técnica em cada rede educacional para que esta faça uma leitura precisa da sua contribuição local, para a sua região e para o Brasil.

Além disso, com vistas a promover o papel articulador do Plano Nacional de Educação e por serem planos delimitados para territórios municipais ou estaduais, é importante que haja uma articulação efetiva e eficiente dos planos decenais desses territórios com instrumentos de planejamento de governos, tais como os Planos Plurianuais (PPA), os planos estratégicos de gestão e outros mecanismos de financiamento.

Atualmente, os planos decenais vêm sendo prejudicados tanto por aspectos conjunturais de gestão quanto pela sobreposição de prioridades entre as diferentes esferas de gestão. Como exemplo, no âmbito federal, podemos ver que os programas criados pelo Ministério da Educação com objetivo de atingir as metas presentes no Plano Nacional de Educação ficam suscetíveis às mudanças de gestão, tanto no âmbito federal quanto subnacional, prejudicando, muitas vezes, a continuidade do processo de planejamento e implementação, além do aprimoramento dessas iniciativas. Isso impacta diretamente o planejamento dos governos subnacionais, principalmente naqueles programas em que são necessários o aporte de capital técnico e recursos do Governo Federal.

Ao instituir os planos decenais como ferramentas de planejamento das políticas educacionais, as instâncias de pactuação passarão a zelar pela execução dessas ferramentas e articular a tomada de decisão em torno das metas, condicionalidades e preferências para condução das políticas educacionais do âmbito local para nacional.

Já os instrumentos de gestão financeira ou de apoio técnico compreendem políticas descentralizadoras e equalizadoras de recursos financeiros obrigatórios para a Educação, como o Fundeb; instrumentos de transferência de recursos como as transferências obrigatórias e voluntárias diretas, permitidas por legislação específica; e instrumentos de cooperação entre entes federativos, como os convênios, o Plano de Ações Articuladas, os arranjos de desenvolvimento da Educação<sup>30</sup> e consórcios.



**30** Disposto no PL 2417/2011, de autoria do dep. Alex Canziani (PTB/PR).





Amplamente difundido na Administração Pública, o convênio é definido como instrumento entre Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, perante mútua colaboração<sup>31</sup>. Portanto, os convênios são realizados com o intuito de promover projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos de interesse de diferentes entes, em regime de cooperação. Vale ressaltar que os convênios se destinam a operacionalizar transferências voluntárias, isto é, repasses financeiros que não decorram de transferências constitucionais ou legais. Não possuem elemento de planejamento comum entre os entes, pois delegam a execução do recurso, que é monitorado somente na fase de prestação de contas, altamente complexa, pois exige a demonstração do cumprimento rigoroso do plano de trabalho e ignora a possibilidade de compartilhamento das capacidades governamentais. Portanto, caracteriza-se pela rigidez na definição das ações e pelo formalismo no controle da execução, mostrando-se pouco eficaz para a pactuação e implementação de iniciativas conjuntas contínuas e de longa duração, especialmente quando há o envolvimento de múltiplos atores no processo.

Entre as melhorias de eficiência financeira para dirimir as incongruências que os convênios suscitaram, em 2007, foi aprovada legislação específica que estabeleceu o Plano de Ação Articulada (PAR) como instrumento de transferência direta voluntária, transformando-o em política permanente. O PAR nada mais é do que um conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, para garantir o cumprimento das metas presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>32</sup>. Os estados e municípios aderiram a esse plano, permitindo uma governança qualificada nas transferências voluntárias da União aos entes subnacionais.

Anteriormente ao PAR, tais transferências eram realizadas com base em legislação de transferências voluntárias do Governo Federal, associada a resoluções específicas dos programas formuladas pelo MEC e FNDE aos estados e municípios. A análise das propostas era pouco transparente, unidimensional e pulverizada para os entes subnacionais, havendo pouca interação entre o Governo Federal e os entes subnacionais<sup>33</sup>.

Com o PAR, houve ganhos na gestão financeira e orçamentária da Educação, visto que criou mecanismos para negociação das transferências, reduzindo a dependência de conveniamento da União com estados e municípios, e institucionalizou instrumento de planejamento da Educação compartilhada entre Governo Federal e entes subnacionais.

No que tange à cooperação entre municípios e aos arranjos de desenvolvimento da Educação (“ADEs”), o Relatório Final do GT-ADE MEC publicado em julho de 2015<sup>34</sup> apresenta construções conceituais e legais, avançando na vinculação do debate deste tema com a instituição do Sistema Nacional de Educação. Foi apresentado diagnóstico acerca dos arranjos e consórcios existentes,



**31** Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 698.

**32** Decreto nº 6.094/2007.

**33** “Implementação de Políticas e atuação dos gestores públicos - experiências recentes de políticas de desigualdades” (capítulo 8, IPEA, 2020).

**34** “Relatório Final GT-ADE: Portaria nº 1238, de 11 de outubro de 2012” (MEC, 2015).





expondo evidências das desigualdades educacionais em diferentes localidades do Brasil e elencando mecanismos de colaboração possíveis.

Tais arranjos ainda estão aguardando a aprovação de sua regulamentação, hoje tratada no PL 5182/2019 (apensado ao PL 2417/2011), que permite a cooperação entre os entes federados com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, a fim de promover a troca de experiências e solução conjunta de problemas relacionados à Educação<sup>35</sup>. A forma de instituição dos Arranjos prevê a ação coordenada das instituições públicas da Educação e de todas as outras instituições, públicas e particulares, sediadas no município e com interesse manifesto em promover a melhoria da Educação no território abrangido. Esses arranjos, conforme consta no GT-ADE MEC, possuem certas limitações ao acesso direto aos fundos públicos (inclusive Fundeb), o que deve ser ponto de ressalva em termos práticos e de implicações formais na destinação de fundos públicos.

No que corresponde aos Consórcios Públicos, apesar de serem pouco difundidos no âmbito da Educação, necessitam de legislação específica em cada um dos municípios envolvidos para sua instituição. Pela Lei nº 11.107/2005, o consórcio consiste em uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, que pode ser contratada, com dispensa de licitação, por qualquer um dos entes da Federação consorciados. Trata-se de um acordo entre municípios ou entre municípios e estado (neste caso, com participação ou não da União) em torno de objetivos comuns.

Isso posto, a partir da análise dos instrumentos vigentes acima citados, é possível refletir sobre a necessidade de aperfeiçoamentos para uma melhor gestão dos recursos financeiros da Educação. É importante que tais instrumentos, ou qualquer outro que venha a ser criado, ampliem o escopo das possibilidades de pactuação entre os entes, dialoguem com as necessidades locais e não se restrinjam à necessidade de pactuação entre a União e os entes subnacionais, mas contemplem também os estados e municípios.

Um dos grandes desafios para o funcionamento do Sistema é aprimorar os instrumentos de colaboração e cooperação, para que tenham uso satisfatório e eficiente entre as instâncias de negociação, cooperação e pactuação e os entes. Como cada um dos entes federativos é autônomo, é imprescindível que sejam debatidos aprimoramentos ou novos instrumentos jurídicos para desburocratizar e flexibilizar as transferências entre eles, a fim de desenvolver a colaboração entre os entes da federação e responder aos desafios da gestão quotidiana da Educação Básica.

As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei complementar que regulamente os instrumentos de pactuação federativa no âmbito da dinamização do regime de colaboração devem ser:



**35** Em dezembro de 2020, o Conselho Nacional de Educação aprovou por unanimidade a Resolução CNE/CP nº 1 de 27 de outubro de 2020, que, entre outros objetivos, definiu as diretrizes operacionais dos ADEs – o documento aguarda homologação por parte do Ministro da Educação.







- Quais são os melhores instrumentos de pactuação interfederativa existentes que podem ser utilizados na Educação? Como sua finalidade se coaduna com a governança do SNE?
- Como esses instrumentos de pactuação podem ser aprimorados? Há necessidade de formular novos instrumentos jurídicos a fim de dirimir as limitações dos instrumentos de pactuação existentes?
- Deve haver remissão às instâncias de pactuação interfederativa a fim de promover mecanismos de avaliação e monitoramento?
- Como instrumentos de pactuação interfederativa podem garantir a repartição de atribuições e responsabilidades entre os entes signatários, tanto para oferta da Educação escolar pública quanto para execução das atividades-meio correlatas?
- Como os instrumentos de pactuação interfederativa podem contribuir para mecanismos eficientes, principalmente no que tange ao compartilhamento de serviços e à cessão de infraestrutura e pessoal entre os entes?





---

# DIMENSÃO 8

## RECURSOS FINANCEIROS



O Sistema se faz com pessoas e com recursos. Isto significa reunir todas as condições necessárias para dar robustez à razão maior do Sistema: a garantia do direito constitucional expresso no Artigo 205 da Constituição Federal.

A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos tenham receitas compatíveis com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo e é estruturante do Sistema Nacional de Educação.

A aprovação da Emenda Constitucional 108/2020 (Novo Fundeb) consiste no aprimoramento alocativo de parte considerável dos recursos financeiros disponíveis à Educação. Essa conquista lança luz sobre a necessidade de alinhamento nas transferências discricionárias e obrigatórias à Educação Básica nos níveis de governo que as receberão, buscando aprimorar ainda mais a estrutura de financiamento da Educação Básica no País. Atualmente, essa gestão fica estritamente sob responsabilidade do MEC e, somada à demanda pouco articulada dos entes subnacionais, torna a previsibilidade orçamentária *ad hoc*, principalmente das transferências voluntárias, que são definidas conforme discricionariedade do MEC e não necessariamente casadas às demandas locais.

Dessa forma, um primeiro ponto a ser considerado é que as transferências voluntárias do MEC sejam pactuadas na Comissão Tripartite, a fim de que os interesses da União dialoguem com as demandas dos entes subnacionais. Outro ponto que merece destaque é que a previsibilidade do orçamento deliberada nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação é também importante para recursos que compõem a contrapartida nacional de empréstimos, de doações ou de outras aplicações. Permitir que o orçamento destinado à Educação Básica seja pactuado mitiga possíveis cenários de baixa execução orçamentária no MEC e recursos paralisados nas contas dos entes subnacionais. Como exemplos para essa problemática está a destinação de parte dos





recursos do PDDE no combate à pandemia nas unidades escolares<sup>36</sup>. A deliberação nas instâncias de pactuação permitiria um conhecimento mais estratégico do MEC acerca das demandas e realidades locais e poderia até vislumbrar ajustes no repasse vinculado a tal programa federal, dialogando com as necessidades dos entes diretamente responsáveis pelo enfrentamento da crise da Covid-19 na Educação.

Algumas perguntas, sobremaneira, são salutares sobre esse tema em discussão:

- Toda e qualquer transferência voluntária (as chamadas transferências discricionárias) devem ser precedidas de pactuação?
- Quais devem ser os elementos pactuados na instância tripartite em relação às transferências obrigatórias do MEC?
- Caso seja permitido que instâncias de negociação, cooperação e pactuação deliberem sobre as transferências supletivas do orçamento da Educação Básica, a quem se deve conceder tal competência: à instância tripartite ou às instâncias bipartites?
- Como garantir que a pactuação das transferências no âmbito da Educação Básica não tolha a autonomia do Ministério da Educação?



**36** “6º Relatório Bimestral de Execução Orçamentária do MEC” (Todos Pela Educação, 2020).





---

## **DIMENSÃO 9**

# **TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**



A transparência, participação e controle social são três elementos primordiais para boa governança e alguns dos principais desafios para implementação e avaliação das políticas educacionais atualmente, seja de âmbito nacional, seja local. A ausência de regulamentação do SNE é um dos pontos-chave na fragilidade da formulação participativa e do controle social das políticas educacionais no Brasil.

De forma geral, as instâncias de governança devem avaliar, periodicamente, se o modelo de governança está adequado à missão e complexidade das instituições, se incorpora as melhores práticas de governança, se atende às normas internas e externas e se cria as condições favoráveis ao alcance dos resultados esperados pelas partes interessadas. Para cumprir essa responsabilidade, as instâncias de negociação, cooperação e pactuação podem contar com órgãos especializados. Deve-se estar atento, na discussão sobre a constituição do SNE, a quem compete exercer essa função, seja na criação de uma comissão específica para esse fim, seja na gestão compartilhada para exercer controle entre os entes e instâncias pertencentes ao sistema.

Práticas de participação e gestão compartilhada abrem espaços para conciliação de interesses, promovem a mediação dos princípios de regulação e atenuam os conflitos de interesse em função de negociações e debates, já que viabilizam a descentralização e promovem a decisão a partir de princípios da democracia participativa. Além disso, garantem que a participação nas instâncias de negociação, cooperação e pactuação seja um direito em si mesmo. Fóruns e conselhos são importantes espaços com representações da sociedade civil que devem ser fomentados e






articulados ao SNE a fim de garantir tais premissas. São esses fóruns e conselhos que permitem que a construção de novas políticas e a melhoria das já existentes dialoguem com a pluralidade de interesses e contextos locais, impulsionando um debate qualificado para a Educação.

Em relação à transparência, o que deve imperar é que a tomada de decisão seja informada por evidências e critérios técnicos, seguindo os princípios da administração pública, além de contextualizada às especificidades locais. É fundamental que todas as decisões sejam amplamente publicizadas, para que haja um controle tanto entre os entes quanto de atores externos sobre as medidas adotadas.

É importante ressaltar que a dimensão de transparência, participação e controle social viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade, de órgãos de controle e demais espaços de deliberação para que o SNE se torne eficiente e atinja seu objetivo de garantir o direito à Educação. Fundamentalmente, é um ponto de contato essencial entre a sociedade e os gestores públicos, seja na consulta às tomadas de decisão, seja na visibilidade acerca da tomada de decisão e controle no uso dos recursos. Para que isso seja efetivo, é importante que algumas decisões sejam tomadas, a partir de algumas indagações:

- Sob quais aspectos devem ser estabelecidos mecanismos de controle social e transparência no arcabouço estrutural do SNE?
- Quem terá a responsabilidade de exercer a função de controle social e transparência do sistema? Tal atribuição será realizada por comissão específica definida como órgão do SNE ou o Sistema se articulará de forma orgânica com instituições já existentes?
- Caso seja criado um órgão especializado para transparência, participação e controle social, como será feita sua composição, qual será sua função e atribuições (consultivas ou deliberativas), como se integrará com os demais conselhos e qual formato de decisão para sua composição?
- Visto a existência de instâncias de acompanhamento que, apesar de diferentes escopos, englobam os mesmos atores em sua governança, a exemplo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACCS) ou Conselho de Alimentação Escolar (CAE), é desejável que essas instâncias de acompanhamento e controle social de programas e políticas específicas sejam também inseridas na estrutura do SNE?
- Como garantir que um órgão específico para transparência e controle social exerça mecanismos efetivos de controle e responsabilização sobre os entes, resguardando as suas respectivas autonomias constitucionais?
- Como articular os espaços de participação à estrutura do SNE, a exemplo dos fóruns e conferências de Educação? Esses espaços de participação já existentes devem ser incorporados ao Sistema em instância específica, devem ter interlocução orgânica com as instâncias de deliberação ou devem ser criados novos fóruns e/ou conselhos na estrutura do SNE?





---

# **DIMENSÃO 10**

## **PRAZOS E MECANISMOS PARA ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA LEI**



Para além das normas estruturantes do SNE, um ponto crucial para um desempenho pleno do sistema é entender a necessidade de inserir mecanismos dentro do SNE a fim de dirimir o descumprimento das decisões pactuadas. A colaboração entre os sistemas de ensino compreende seu funcionamento, isto é, a forma como o Sistema Nacional se organiza como sistema de sistemas.

A aprovação da lei complementar também deve compreender prazos estruturantes e delimitadores para a fase de implementação do Sistema Nacional de Educação. Para tanto, há algumas perguntas acerca dessa temática que precisam ser respondidas na instituição do SNE:

### **Mecanismos para assegurar cumprimento da lei**

- Quais dispositivos devem ser formulados e implementados para garantir a efetivação do SNE, respeitando a autonomia dos entes federativos?
- O arcabouço estrutural da governança, compreendendo objetivos, composição, instâncias e funções, garante o bom funcionamento do SNE? Há outros elementos que precisam constar?
- Quais medidas devem ser tomadas em caso de descumprimento das decisões pactuadas ou a não ação dos entes e instâncias articuladoras do SNE?
- Quais dispositivos regulatórios acerca do descumprimento das decisões pactuadas precisam estar previstos para a boa efetivação da governança? Quais os riscos e benefícios de sua implementação?





- As medidas adotadas nos casos de descumprimento das decisões pactuadas devem ser de cunho apenas administrativo ou devem se estender às transferências orçamentárias?

### **Prazos de implementação**

- Quais dispositivos do PLP necessitam de prazo para implementação?
- É necessário definir prazos para instituir as comissões? Elas devem ser instituídas de forma concomitante ou sequencial?
- Os prazos definidos na Lei de Regulamentação do Fundeb impactam na regulamentação do SNE? Se sim, o que deve ser feito no âmbito do SNE para dialogar com os prazos do Fundeb?





---

# CONSIDERAÇÕES FINAIS



Revisitar a interlocução federativa e colaborativa da política educacional brasileira, a fim de instituir um sistema de governança nacional, projeta uma nova rota muito almejada para a formulação e implementação das políticas educacionais. Essas políticas passam a ser estruturadas em sistema colaborativo com potencial de aprimorar consideravelmente a condição das redes educacionais de assegurar o direito à Educação dos estudantes brasileiros e reduzir sensivelmente as desigualdades históricas da Educação brasileira. Contudo, para que o Sistema Nacional de Educação exista é primordial que seja aprovada lei complementar, disciplinando o papel dos entes federados e instituindo as instâncias de negociação, cooperação e pactuação. A prioridade do Congresso Nacional precisa ser qualificar o debate acerca do tema e amadurecer as propostas de Projetos de Lei Complementares para que seja alcançado um consenso progressivo nessa temática tão estruturante.

Para contribuir com esse processo, o Todos Pela Educação apresentou nesta nota técnica, sem a pretensão de exaurir o tema: o histórico de discussão sobre o SNE; seus fundamentos constitucionais; as boas práticas de regime de colaboração e as problemáticas existentes devido à não existência de um Sistema Nacional de Educação; os projetos de lei complementar que atualmente tramitam na Câmara e no Senado; e quais dimensões são necessárias para constituição do Sistema. A partir desse contexto, são levantadas, ao longo da nota, uma série de perguntas para auxiliar o debate.

As indagações são apresentadas em dez dimensões que tem o objetivo de qualificar o debate sobre como configurar o SNE e quais mecanismos devem ser considerados e pensados para seu efetivo funcionamento. São perguntas que necessitam ser respondidas e refletidas conjuntamente entre os diferentes atores políticos e representantes da sociedade civil.







É importante considerar que esses questionamentos são norteadores do debate na visão do Todos Pela Educação, não esvaziando possíveis outros apontamentos que venham a surgir. É imprescindível que nos próximos meses continuemos tendo uma sequência de debates sobre essa temática.

Dessa forma, é salutar, louvável e aclamado pelo Todos Pela Educação que os parlamentares, em diálogo com os governos federal e subnacionais, deem prioridade a essas discussões a fim de aprimorar os projetos de lei ora em tramitação e apresentar substitutivo tecnicamente robusto, pactuado entre os diversos atores envolvidos no debate público. Com senso de urgência e rigor técnico, o Brasil poderá definitivamente implementar o Sistema Nacional de Educação como política pública transformadora para melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira.





TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO



 [TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR](http://TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR)

 [/TODOSEDUCACAO](https://www.facebook.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSEDUCACAO](https://twitter.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSPELAEDUCACAO](https://www.instagram.com/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/USER.TODOSPELAEDUCACAO](https://www.youtube.com/user/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO](https://www.linkedin.com/company/TODOSPELAEDUCACAO)

 [TODOS PELA EDUCAÇÃO](tel:+551133333333)