



TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO



# INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

Nota de Posicionamento do  
Todos Pela Educação

Novembro/2021

# SUMÁRIO

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b> .....                                                             | <b>01</b> |
| <b>CONTEXTO PARA INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO</b> .....                | <b>02</b> |
| <b>BREVE ANÁLISE SOBRE OS PROJETOS DE LEI APRESENTADOS</b> .....                      | <b>04</b> |
| 1 QUADRO COMPARATIVO DOS RELATÓRIOS DOS PROJETOS DE LEI<br>COMPLEMENTAR .....         | <b>05</b> |
| <b>POSICIONAMENTO SOBRE OS ELEMENTOS ESTRUTURAIS A SEREM<br/>REGULAMENTADOS</b> ..... | <b>11</b> |
| 1 CLAREZA NA DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES .....                         | <b>11</b> |
| 2 DIRETRIZES E OBJETIVOS DO SNE .....                                                 | <b>13</b> |
| 3 INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO, COMPOSIÇÃO, COESÃO NORMATIVA E TEMAS ..                    | <b>13</b> |
| 4 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO .....                                      | <b>16</b> |
| 5 REGULAMENTAÇÃO DOS PARÂMETROS MÍNIMOS DE QUALIDADE .....                            | <b>17</b> |
| 6 FUNDEB E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....                                     | <b>18</b> |
| 7 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO .....                                                 | <b>18</b> |
| 8 INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA .....                                        | <b>19</b> |
| 9 MECANISMOS DE INDUÇÃO .....                                                         | <b>20</b> |
| 10 DIVERSIDADES E OS TERRITÓRIOS ETNOEDUCACIONAIS .....                               | <b>21</b> |
| 11 PRAZOS DE PACTUAÇÃO NO SNE .....                                                   | <b>21</b> |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                                                   | <b>23</b> |



---

# 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

Com o avanço do debate dos projetos de lei complementar sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), o Todos Pela Educação apresenta esta Nota Técnica com contribuições técnicas e seu posicionamento acerca dos textos em debate para discussão do Sistema Nacional de Educação no âmbito da Educação Básica.

Para cumprir esse objetivo, foram utilizadas as perguntas norteadoras outrora apresentadas na **Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação**, trazendo sobretudo os pontos mais sensíveis, com foco naqueles que são estruturantes e que são próprios para instituição do SNE por Lei Complementar. Esperamos que ela seja útil para os debates do SNE e contribua para assegurar a aprovação de uma boa legislação que fixe normas de cooperação.

## 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

**Marina Rosa**

Coordenadora de Relações Governamentais

**Fernanda Castro**

Coordenadora Geral do Movimento Colabora Educação

**Gabriel Barreto Corrêa**

Líder de Políticas Educacionais

COORDENAÇÃO EDITORIAL

**Priscilla Cabral**

Líder de Comunicação e Mobilização

**Naiara Albuquerque**

Coordenadora de Comunicação





# CONTEXTO PARA A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO



Ao aprovarmos o SNE, daremos início a um capítulo de fortalecimento das responsabilidades individuais e compartilhadas das três esferas de governo e de maior protagonismo da atuação conjunta entre a União, Estados e Municípios na Educação Básica, com especial ênfase na garantia do direito à Educação e redução das desigualdades educacionais.

O formato atual não é suficiente para avançarmos em um modelo coeso de articulação para a garantia da efetivação do direito à Educação para todos<sup>1</sup>. É necessário instituir um Sistema com diretrizes, responsabilidades, atribuições e instâncias de pactuação para que esse direito seja, de fato, garantido, buscando reduzir as desigualdades e fazê-lo, especialmente, para aqueles em maior situação de vulnerabilidade.

Contudo, instituir formalmente o Sistema Nacional de Educação e, conseqüentemente, usufruir de todas as suas potencialidades ainda depende de um passo crucial: a aprovação e a sanção de um Projeto de Lei Complementar, fixando normas de cooperação federativa que orientem a governança nacional e a organização de subsistemas federal, estaduais e municipais em regime de colaboração. Como há projetos que ainda estão sendo apreciados nas Comissões de Educação das duas Casas do Congresso Nacional, é imperativo avançar com a tramitação legislativa, assegurando qualidade na proposta a ser aprovada.

Não é de agora que esperamos que o SNE seja instituído. Há quase um século, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, vem como potente declaração brasileira em defesa da Educação Pública, chamando a atenção para as desigualdades existentes no País, para a desarticulação dos sistemas de ensino e para os esforços nacionais que são necessários a fim de garantir o direito à Educação a qualquer estudante, independentemente do território em que habita.



<sup>1</sup> “O Sistema Nacional de Educação” (SASE/MEC, 2014).





O Sistema Nacional está previsto na Constituição Federal de 1988 desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2014, mas não foi efetivamente instituído até os dias atuais. Desde então, o País alcançou um forte acúmulo de discussão a partir dos debates acerca dos diferentes projetos que já tramitaram no Congresso Nacional, os documentos formulados pela extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC) e nas discussões da sociedade civil, por meio dos Fóruns, Conferências e outras iniciativas organizadas.

Ao tornar o Fundeb permanente e lançar luz sobre a obrigatoriedade constitucional de garantir a cooperação federativa na Educação, a Emenda Constitucional 108/2020 deu um passo importante nesse sentido, assim como fizeram os planos decenais de Educação.

O Sistema Nacional de Educação, em sua essência, refere-se à definição da obrigação constitucional de organização dos sistemas de ensino para que atuem de forma colaborativa, com vistas à diminuição das assimetrias que são próprias do federalismo. É o sistema de sistemas, onde a variedade de formas de colaboração se tornará obrigatória e garantida por lei, a partir de uma descentralização qualificada, com a instituição das instâncias de negociação, cooperação e pactuação. Tal “descentralização orquestrada” terá como ponto basilar no processo decisório o respeito à diversidade dos sistemas de ensino, sendo estes representados e considerados na tomada de decisão ao garantir a participação dos entes subnacionais e demais organismos de apoio.

Em junho deste ano, o Todos Pela Educação publicou a [Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação](#), com 50 perguntas norteadoras distribuídas entre dez dimensões a serem debatidas e contempladas no Sistema Nacional de Educação. O objetivo foi compartilhar o estado da arte do conhecimento construído até então sobre o tema e subsidiar a sociedade para um debate qualificado.

Agora, apresentamos nossas contribuições e posicionamento para o debate do Sistema na Educação Básica e dos projetos de lei complementar que estão tramitando, tendo como lente de análise as perguntas orientadoras outrora apresentadas, trazendo, sobretudo, os pontos mais sensíveis, com foco naqueles que são estruturantes e que são próprios de regulamentação por Lei Complementar, como deve ser a do SNE.

Esperamos que este documento seja visto como mais uma contribuição ao debate, somando-se à expertise de diversas outras organizações, especialistas e movimentos da sociedade civil, que possa agregar, inclusive, considerações complementares acerca do Ensino Superior, contribuindo para a construção de um Sistema Nacional de Educação coeso e integrado.



# BREVE ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI APRESENTADOS



Atualmente, tramitam no Congresso Nacional cinco projetos de lei complementar que têm o objetivo de instituir o Sistema Nacional de Educação. Os projetos tramitam desde 2019 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, estão com relatoria definida e com seus respectivos relatórios protocolados para serem discutidos nas Comissões de Educação de ambas as Casas. Em larga medida, os relatórios possuem alta convergência em seus conteúdos e dialogam com o acúmulo de discussão já produzido no Congresso, nos múltiplos Grupos de Trabalho sobre o Sistema Nacional de Educação, incluindo aqueles promovidos por iniciativa do Governo Federal no passado recente<sup>2</sup>, e nos debates promovidos pela sociedade civil.

Na Câmara dos Deputados, está sob apreciação o PLP nº 25/2019, da Dep. Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), e os Projetos de Lei Complementar 47/2019, 216/2019 e 267/2020, dos Deputados Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), Profa. Rosa Neide (PT/MT) e Rose Modesto (PSDB/MS), apensados, atualmente, sob a relatoria do Deputado Idilvan Alencar (PDT/CE). O relatório aborda, com êxito, três dos principais pontos a serem respondidos sobre o Sistema Nacional de Educação: primeiramente, “O que é?”, em seguida, “Quem o compõe e quais suas atribuições?”, e, por fim, “Quais são suas premissas e objetivos?”. De maneira acertada, o PLP da Câmara, ao apresentar a composição do SNE, institui as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, além de definir claramente as responsabilidades das instâncias e dos entes no SNE, dando a devida atenção ao papel dos gestores na condução das políticas educacionais.

Já no Senado Federal, foi aprovado na Comissão de Educação o substitutivo do relator, senador Dário Berger (MDB-SC), ao PLP nº 235/2019, de autoria do senador Flávio Arns (Podemos/PR).



2 [“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.” \(Movimento Colabora, 2019\)](#)





Assim como comanda a Constituição Federal, ambos os PLPs convergem para garantir o direito constitucional ao fixar normas para a cooperação entre a União, Estados e Municípios e instituir espaços de pactuação a fim de dirimir assimetrias na tomada de decisão acerca das políticas educacionais, que são agravadas pelas enormes desigualdades econômicas e sociais do nosso País. Além disso, esses espaços de pactuação contam com a representação dos gestores da Educação das três esferas de governo e devem estar consoantes à estrutura normativa do SNE.

Ademais, os relatórios estabelecem quais caminhos devem ser traçados para a construção e a pactuação do padrão mínimo de qualidade condicionado à dinâmica do orçamento público, objetivando a melhoria da aprendizagem e a garantia da efetivação do direito à Educação. O mecanismo proposto é que a pactuação para constituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ) respeite a estrutura federativa brasileira e a estrutura orçamentária de cada ente federativo, permitindo que sejam consideradas as peculiaridades e os desafios locais para sua definição.

A seguir, no Quadro Comparativo dos relatórios de cada Projeto de Lei Complementar, pode ser visualizado, notadamente, por meio da análise dos relatórios de ambos os projetos, a similaridade entre os projetos que tramitam na Câmara e no Senado e o seu panorama em relação à tipologia de dez dimensões consideradas estruturantes para a instituição do Sistema.

## 1 - QUADRO COMPARATIVO DOS RELATÓRIOS DOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

| Dimensão                                   | PLP 25/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | PLP 235/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivos, Premissas e Temas do SNE</b> |  <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b><br><br>Define o que é cooperação federativa e apresenta <b>artigos específicos</b> sobre objetivos e princípios do SNE. <b>com foco em reduzir as desigualdades educacionais e fortalecer a cooperação</b> entre os entes. Além disso, apresenta como temas do SNE a <b>gestão e a oferta de demandas basilares da Educação</b> e o <b>atendimento às necessidades</b> dos territórios etnoterritoriais e da Educação Especial. Há espaço para aprimorar o entendimento dos conceitos e delimitar a definição do Regime de Colaboração citado pelo art. 23 da CF. |  <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b><br><br>Apresenta <b>artigos específicos</b> sobre objetivos e diretrizes do SNE, <b>com foco em reduzir as desigualdades educacionais e fortalecer a cooperação</b> entre os entes. Além disso, apresenta como temas do SNE a <b>gestão e a oferta de demandas basilares da Educação</b> e o <b>atendimento às necessidades</b> dos territórios etnoterritoriais e da Educação Especial. Há espaço para definir conceitos importantes do SNE, a exemplo da Cooperação Federativa e do Regime de Colaboração citado pelo art. 23 da CF. |





| Dimensão                          | PLP 25/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | PLP 235/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Composição do SNE</b>          | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Define as instâncias articuladoras do SNE, sendo uma na esfera nacional (<b>Comissão Intergestores Tripartite</b>) e as demais na esfera subnacional (<b>Comissões Intergestores Bipartites</b>), prevendo sua composição paritária com representantes das pastas de Educação de cada esfera de governo. <b>Também dispõe sobre a criação do Fórum Nacional dos Conselhos de Educação, com representantes dos Conselhos das três esferas, a fim de fomentar a coesão normativa no SNE, e transfere as atribuições da comissão intergovernamental do Fundeb à instância Tripartite do SNE.</b> Além disso, estabelece os órgãos que podem compor as comissões.</p> | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Define as instâncias articuladoras do SNE, sendo uma na esfera nacional (<b>Comissão Intergestores Tripartite</b>) e as demais na esfera subnacional (<b>Comissões Intergestores Bipartites</b>), prevendo sua composição paritária com representantes das pastas de Educação de cada esfera de governo. <b>Também institui a Câmara de Apoio Normativo, no âmbito da Instância Tripartite, a fim de fomentar a coesão normativa no SNE, e transfere as atribuições da comissão intergovernamental do Fundeb à instância Tripartite do SNE.</b> Além disso, estabelece os órgãos que podem compor as comissões.</p> |
| <b>Atribuições das instâncias</b> | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Estabelece atribuições claras das instâncias que compõem o SNE, <b>com ênfase no regime de colaboração para formulação e implementação das políticas educacionais.</b> Além disso, apresenta <b>as temáticas de pactuação</b> competentes a cada uma das instâncias, <b>reforça</b> as atribuições constitucionais dos entes federados e apresenta <b>suas atribuições</b> no âmbito do SNE.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Estabelece atribuições claras das instâncias que compõem o SNE, <b>com ênfase no regime de colaboração para formulação e implementação das políticas educacionais.</b> Além disso, apresenta <b>as temáticas de pactuação</b> competentes a cada uma das instâncias, <b>reforça</b> as atribuições constitucionais dos entes federados e apresenta <b>suas atribuições</b> no âmbito do SNE.</p>                                                                                                                                                                                                                  |





| Dimensão                          | PLP 25/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | PLP 235/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Deliberação das instâncias</b> | <p> <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b></p> <p>Define <b>regras claras e previsíveis</b> para a tomada de decisão para elaboração do <b>regimento interno</b> das Comissões (consensual). Além disso, define quem está apto a ser representante nas Comissões e apresenta regras para a tomada de decisão que resultem em <b>obrigações administrativas e financeiras aos entes</b>. Contudo, não especifica nesse âmbito a necessidade de <b>quórum simples ou qualificado</b>.</p> | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Define <b>regras claras e previsíveis</b> para a tomada de decisão para elaboração do <b>regimento interno</b> das Comissões (consensual). Além disso, define quem está apto a ser representante nas Comissões e apresenta maioria qualificada para a tomada de decisão que resulte em <b>obrigações administrativas e financeiras aos entes</b>.</p>                                                         |
| <b>Parâmetros de qualidade</b>    | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Estabelece <b>estrutura descentralizada</b> para a construção de metodologia do Custo Aluno Qualidade (CAQ), definindo o <b>papel das instâncias</b> Tripartite e Bipartite na <b>pactuação dos parâmetros de qualidade</b>. Além disso, determina a estrutura do CAQ <b>condicionada à dinâmica do orçamento público e com dimensões norteadoras para sua formulação pelas comissões intergestoras</b>.</p>                               | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Estabelece <b>estrutura descentralizada</b> para a construção de metodologia do Custo Aluno Qualidade (CAQ), definindo o <b>papel das instâncias</b> Tripartite e Bipartite na <b>pactuação dos parâmetros de qualidade</b>. Além disso, determina a estrutura do CAQ <b>condicionada à dinâmica do orçamento público e com dimensões norteadoras para sua formulação pelas comissões intergestoras</b>.</p> |





| Dimensão                         | PLP 25/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | PLP 235/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Avaliação Educacional</b>     | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Atribui ao SNE responsabilidade em manter e gerir a avaliação da Educação Básica. Para tanto, <b>estabelece o SINAEB</b> para aferição do desempenho e qualidade dos sistemas educacionais, inclusive responsável pela integração das avaliações nacionais e estaduais e pela coerência metodológica das matrizes de avaliação. Além disso, <b>atribui às comissões</b> a pactuação das diretrizes e implementação da avaliação.</p>                 | <p> <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b></p> <p>Atribui ao SNE responsabilidade em manter e gerir a avaliação da Educação Básica. Para tanto, <b>estabelece o SINAEB</b> para aferição do desempenho e qualidade dos sistemas educacionais, inclusive responsável pela integração das avaliações nacionais e estaduais e pela coerência metodológica das matrizes de avaliação. Contudo, ao estabelecer a periodicidade na realização do SINAEB a cada dois anos, não deixa claro se ele consiste em um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica ou a um conjunto de avaliações externas que devem ocorrer bianualmente, com o objetivo de aferir o desempenho dos estudantes. Além disso, <b>atribui às comissões</b> a pactuação das diretrizes e implementação da avaliação.</p> |
| <b>Instrumentos de pactuação</b> | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p><b>Institui mecanismos para dinamizar a pactuação</b> e a colaboração interfederativa, especialmente entre Estados e Municípios, sendo eles: os Planos de Educação, os recursos financeiros, as pactuações nas instâncias definidas em Normas Operacionais Básicas, avaliação educacional e outras formas de associação federativa previstas em lei. Além disso, estabelece prerrogativa legal para <b>instituição do acordo colaborativo</b>.</p> | <p> <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b></p> <p><b>Institui mecanismos para dinamizar a pactuação</b> e a colaboração federativa, especialmente entre Estados e Municípios, sendo eles: os Planos de Educação, os recursos financeiros, as pactuações nas instâncias definidas em Normas Operacionais Básicas, avaliação educacional e outras formas de associação federativa previstas em lei. Há espaço para avançar na definição de novos instrumentos para dinamizar a pactuação federativa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                      |





| Dimensão                                             | PLP 25/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | PLP 235/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Recursos Financeiros</b>                          | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p><b>Reforça a assistência técnica e financeira</b> da União e dos Estados enquanto objeto de pactuação nas Instâncias Tripartite e Bipartite, precedendo as transferências voluntárias da União à pactuação na instância Tripartite. Também aponta os <b>padrões mínimos de qualidade como orientadores</b> da distribuição dos recursos financeiros do SNE e determina <b>diretrizes para a suplementação da União</b> para equalização do CAQ, de forma condicionada ao orçamento.</p> | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p><b>Ratifica o Fundeb enquanto principal mecanismo de indução financeira</b> em regime de colaboração. <b>Reforça a assistência técnica e financeira</b> da União e dos Estados enquanto objeto de pactuação nas Instâncias Tripartite e Bipartite, precedendo as transferências voluntárias da União à pactuação na CITE. Também aponta os <b>padrões mínimos de qualidade como orientadores</b> da distribuição dos recursos financeiros do SNE e determina <b>diretrizes para a suplementação da União</b> para equalização do CAQ, de forma condicionada ao orçamento.</p> |
| <b>Transparência, Participação e Controle Social</b> | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Apresenta dispositivos que <b>incentivam a gestão democrática</b> e prevê a <b>participação dos fóruns e a realização das conferências de Educação</b> em seus diferentes níveis da federação, dialogando com a estrutura do SNE. Além disso, dispõe de <b>dispositivos para a constituição do Fórum Nacional de Educação (FNE)</b>, com a <b>responsabilidade de monitoramento do PNE e a composição do Fórum de Valorização dos Profissionais da Educação</b>.</p>                  | <p> <b>Contempla totalmente a dimensão</b></p> <p>Apresenta dispositivos que <b>incentivam a gestão democrática</b> e prevê os <b>fóruns de Educação como órgãos consultivos</b> na estrutura do SNE. Além disso, dispõe de dispositivos para monitoramento e fiscalização dos Planos de Pducação, inclusive sua elaboração de forma articulada entre as instâncias de pactuação. A instituição do FNE é condicionada a regulamento específico e <b>o monitoramento do PNE é definido como uma de suas responsabilidades</b>.</p>                                                                                             |





| Dimensão                   | PLP 25/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | PLP 235/2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Prazos e Mecanismos</b> | <p> <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b></p> <p>Regula <b>prazo</b> de 90 dias para a <b>criação das instâncias Tripartite e Bipartite</b>, define prazo para <b>adequação de normas legais com a instituição do SNE</b> e estabelece, nas disposições transitórias, <b>conjunto de temáticas a serem pactuadas no próximo decênio</b>, no âmbito das instâncias Bipartites. Já acerca dos <b>mecanismos de indução</b>, define quais as <b>consequências da não instituição das instâncias Bipartites</b> e estabelece dispositivo específico para o <b>não cumprimento das decisões</b> no âmbito da instância Tripartite. Há espaço para a criação de mecanismos de indução para o bom funcionamento do SNE e a corresponsabilização na efetivação das responsabilidades de cada ente federativo no Sistema.</p> | <p> <b>Contempla quase totalmente a dimensão</b></p> <p>Regula <b>prazo</b> de 90 dias para a <b>criação das instâncias Tripartite e Bipartite</b>, define prazo para <b>adequação de normas legais com a instituição do SNE</b> e estabelece, nas disposições transitórias, <b>conjunto de temáticas a serem pactuadas no próximo decênio</b>, no âmbito das instâncias Bipartites. Contudo, entre essas temáticas não são mencionadas ações de enfrentamento às consequências da pandemia da Covid-19. Já acerca dos <b>mecanismos de indução</b> estabelece dispositivo específico para o <b>não cumprimento das decisões</b> no âmbito da instância Tripartite. Todavia não estabelece quais consequências advindas da não instalação das instâncias Bipartites. Há espaço para a criação de mecanismos de indução para o bom funcionamento do SNE e a corresponsabilização na efetivação das responsabilidades de cada ente federativo no Sistema.</p> |





# POSICIONAMENTO SOBRE OS ELEMENTOS ESTRUTURAIS A SEREM REGULAMENTADOS



O Quadro Comparativo apresentado acima aborda as dez dimensões cruciais, que, na visão do Todos Pela Educação, necessitam estar dispostas na Lei Complementar que venha a instituir o Sistema Nacional de Educação. A lei a ser aprovada precisará versar sobre as premissas e objetivos do SNE, sua estrutura e funcionamento, os instrumentos de pactuação interfederativa, os parâmetros de qualidade, a avaliação educacional e, não menos importante, considerar os fóruns e conferências de Educação de forma articulada ao SNE.

Para além disso, deve haver dispositivos: (i) que concedam a prerrogativa à Comissão Intergestores Tripartite de pactuar sobre as políticas educacionais e a cooperação das redes no âmbito do sistema; (ii) que haja previsão na lei complementar a instrumento infralegal que regulamente sobre os demais dispositivos de deliberação nas instâncias; e (iii) as disposições pactuadas sobre Custo Aluno-Qualidade devem ser debatidas nas instâncias intergestores envolvendo, necessariamente, a Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação, o Inep, FNDE e os órgãos normativos, de forma infralegal e a partir dos comandos constitucionais e das diretrizes do SNE.

Nos próximos tópicos, o Todos Pela Educação apresenta os principais argumentos para pontos a serem debatidos e considerados na promulgação da lei complementar, os quais não se esgotam nesse posicionamento e devem ser levados em consideração no decorrer da tramitação.

## **1 CLAREZA NA DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES**

Um dos pontos centrais na estruturação do Sistema Nacional de Educação é a garantia de clareza na divisão de responsabilidades dos entes. Os dois PLPs apresentam capítulos específicos a fim de elucidar de forma transparente as atribuições da União, Estados e Municípios e sob quais





temáticas devem ter suas responsabilidades atribuídas. Tal configuração presente nos dois projetos, até o momento, não suscitou grandes divergências no debate. Dessa forma, parece ser consensual entre os diferentes atores e especialistas que discutem o SNE que o papel fulcral da União perpassa pelas ações de coordenar o Sistema Nacional de Educação e as políticas educacionais em âmbito nacional. Para tanto, deve ser transversal ao papel de coordenação e articulação da União junto aos Estados e Municípios:

- exercer sua função de assistência técnica e financeira aos Estados, Municípios e Distrito Federal, de caráter supletiva e redistributiva; e
- criar e assegurar o funcionamento das Comissões Intergestores Tripartite e definir estrutura normativa dedicada à pactuação das normas entre as esferas de governo - seja por meio da garantia de representação nos conselhos ou a criação de fórum, câmara ou instância que garanta a coesão normativa dentro do Sistema, a partir do diálogo com as Comissões Intergestores.

Enquanto a União tem a responsabilidade de coordenação nacional, os Estados possuem a responsabilidade de coordenação das políticas educacionais em seus territórios, de atuar como interlocutores das decisões pactuadas nacionalmente e de dimensionar as demandas locais a partir da articulação junto aos seus Municípios, por meio dos espaços de pactuação subnacionais, além das suas próprias atribuições de gestão da Educação em suas redes. Portanto, Estados devem ter suas ações compreendendo assistências técnica e financeira aos Municípios, fomentando o desenvolvimento de mecanismos para fortalecer a capacidade institucional de tais entes. Para tanto, tais prerrogativas envidam aos Estados a função de criação e manutenção da Comissão Intergestores Bipartite, a fim de integrar e articular em seu território a oferta da Educação Básica pública. No que tange aos Municípios, suas respectivas responsabilidades transitam no papel principal de dimensionar a demanda local e de assegurar que essas sejam consideradas na pactuação das Comissões Intergestores, de forma articulada à estratégia nacional e regional, mas preservando sua autonomia federativa no processo de pactuação e implementação das políticas.

É fundamental garantir com que as atribuições e responsabilidades dos entes no SNE estejam definidas com clareza para que essas sejam específicas e indissociáveis, garantindo uma visão sistêmica da política educacional no País, arquitetada em um movimento de descentralização orquestrada.

Na visão do Todos Pela Educação, **entre as atribuições dos entes devem ser reforçados os mecanismos de cooperação entre o Governo Federal, Estados e Municípios ou mesmo entre os Municípios. O foco, a partir do papel constitucional de coordenação nacional da União, deve ser a assistência técnica e financeira aos entes subnacionais na promoção do direito à Educação, por meio da implementação de programas e ações educacionais, dialogando com as especificidades dos territórios etnoeducacionais.**





## 2 DIRETRIZES E OBJETIVOS DO SNE

Outro ponto central para a instituição do Sistema Nacional de Educação é que as diretrizes e princípios estabelecidos dialoguem principalmente com a ideia de ser um sistema de sistemas, com ênfase na redução das desigualdades. O objetivo basilar é que a forma de funcionamento do Sistema Nacional de Educação respeite e fomente a colaboração entre os sistemas de ensino. Isso garante que as especificidades locais sejam consideradas no processo decisório, permitindo que haja o combate às desigualdades regionais. Para isso, os dispositivos da lei complementar devem conter o fomento de certas políticas equalizadoras, seja do financiamento da Educação, seja na ampliação da oferta de políticas educacionais pró-equidade, a exemplo de boas políticas de formação de professores e de valorização dos profissionais da Educação, além da implementação de currículos e materiais didáticos alinhados à Base Nacional Comum Curricular. Além disso, devem contemplar os elementos das dez dimensões que são estruturantes ao sistema, conforme apresentado na [Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação](#).

Os PLPs em tramitação apresentam com êxito um conjunto de diretrizes e objetivos que transitam pela garantia da melhoria e o direito à Educação, redução das desigualdades educacionais, valorização dos profissionais da Educação, eficiência na aplicação dos recursos da Educação e a pactuação das políticas educacionais entre os níveis de governo.

## 3 INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO, COMPOSIÇÃO, COESÃO NORMATIVA E TEMAS

Para o efetivo funcionamento do SNE, os PLPs precisam apresentar: (i) quais instâncias devem compor o sistema, a fim de garantir o diálogo entre os entes; e (ii) mecanismos de diálogo permanentes 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 que optem por terem sistemas próprios com função normativa.

O posicionamento do Todos Pela Educação é que o **Sistema Nacional de Educação seja composto por instâncias de pactuação no seguinte formato: uma instância de abrangência nacional e outra camada de âmbito subnacional, com uma instância em cada Estado**. Além disso, a composição do sistema deve garantir, para além das instâncias intergestores, **dispositivo de pactuação em âmbito nacional que assegure a coesão normativa** entre as diferentes esferas de governo.

A instância de âmbito nacional deve ser instituída pelo Poder Executivo da União e deve ser composta paritariamente por gestores das três esferas de governo. Já as instâncias de âmbito subnacional devem ser instituídas pelo Poder Executivo Estadual, composta paritariamente por gestores do Estado e seus respectivos Municípios, a fim de pactuar sobre as diretrizes e as políticas educacionais nas redes estadual e municipais.





No âmbito normativo, é consenso que os Conselhos de Educação têm papel fundamental no estabelecimento de normas e diretrizes para a Educação Brasileira. Conseqüentemente, dada a configuração federativa da Educação, o SNE tem como uma de suas premissas garantir a coesão normativa entre os Conselhos existentes nas diferentes esferas de governo. O Todos Pela Educação vê, portanto, como salutar garantir a representação dos Estados e Municípios no Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital da Educação (Foncede) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme).

Alternativamente, seria possível constituir uma instância tripartite normativa, um fórum ou câmara técnica de cunho consultivo para que as deliberações acerca das diretrizes nacionais passem pelo diálogo com todas as esferas de governo. Esta estrutura pode ter ainda a função de prestar assessoramento técnico e normativo à Comissão Intergestores Tripartite de âmbito nacional.

É fundamental que as decisões pactuadas nas instâncias intergestores sejam dialogadas permanentemente com a estrutura normativa, a fim de que esta última apresente definições a partir das decisões pactuadas na instância tripartite, respaldada a sua autonomia de interlocução na seara normativa. Estabelecer esse canal permanente entre as instâncias intergestores e a estrutura normativa garante uma regulação eficiente das normas e diretrizes nacionais para a oferta da Educação pública e privada.

Ambos os PLPs estão em consonância com a criação dessa estrutura no âmbito do SNE. Dessa forma, entendemos ser salutar que um fórum, câmara ou instância tripartite normativa esteja próxima e em diálogo com a instância intergestores tripartite não só com a finalidade reativa na construção de diretrizes nacionais, mas também provocativa junto à instância intergestores nacional.

Em linhas gerais, a garantia da coesão normativa deve acontecer em âmbito nacional, seja pela representação de Estados e Municípios no CNE, a fim de coadunar as diretrizes nacionais deliberadas dentro do Conselho Nacional aos demais conselhos existentes, ou pela criação de uma outra estrutura que permita esse diálogo interfederativo. Assim, conselhos dos respectivos sistemas de ensino iriam discutir junto a essas instâncias sobre temáticas regulatórias das políticas educacionais, respeitando as responsabilidades das demais instâncias e sempre garantindo o diálogo.

Ademais, alguns pontos devem ser considerados acerca do funcionamento das instâncias intergestores que transitam prioritariamente entre os mecanismos de tomada de decisão e quais temas serão objeto de deliberação, respeitando seu domínio de atuação.

Acerca dos mecanismos de deliberação, o Todos Pela Educação defende que a instituição do regimento interno de tais instâncias deve se dar de forma consensual entre os pares, a fim de legitimar as regras de funcionamento das instâncias e que atendam as demandas e preferências de todos os partícipes. Contudo, as deliberações nas instâncias intergestores devem respeitar uma maioria qualificada de mais de dois terços de seus representantes. Essa prerrogativa de





deliberação se deve por um motivo basilar: estabelecer um mecanismo consensual nas comissões pode dificultar e tornar morosa a tomada de decisão nas instâncias. Desse modo, uma maioria qualificada permite que as decisões sejam tomadas com o aval do número total de integrantes das comissões e que estes efetivamente estejam presentes na tomada de decisão.

Além disso, as instâncias devem ter um conjunto de temáticas pactuadas conforme sua responsabilidade e nível de abrangência. Em outras palavras, defendemos que a instância intergestores tripartite pactue sobre as diretrizes nacionais. Desse modo, a instância intergestores de âmbito nacional irá possuir um conjunto de temas que devem ser rotineiramente objeto de discussão e negociação, dos quais são expostos, de forma não extensiva, alguns destes tópicos:

- assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais e as respectivas contrapartidas;
- fortalecimento da capacidade institucional dos entes subnacionais;
- os fatores de ponderação do Fundeb;
- parâmetros nacionais de qualidade;
- modelo do Custo Aluno-Qualidade, respeitando as características regionais a partir de contribuições das instâncias subnacionais, condicionado à dinâmica do orçamento público;
- diretrizes nacionais para carreira docente, avaliação, políticas de formação inicial e continuada;
- assistência técnica e financeira aos entes para a Educação Infantil;
- delimitação de políticas educacionais em âmbito nacional;
- mecanismos de indução da cooperação interfederativa e suporte para a melhoria da qualidade da Educação;
- e metodologia para avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Educação.

Considerando o contexto do período da pandemia que estamos vivendo, essa instância também deve inserir entre suas temáticas a promoção de uma política nacional de recuperação da aprendizagem com suporte socioemocional e focalizado entre os grupos mais vulneráveis, em primazia, pretos, indígenas, populações periféricas e de baixo nível socioeconômico.

Já as instâncias intergestores bipartites devem ter como sua orientação a pactuação de políticas educacionais e de gestão das redes estaduais e municipais, considerando as especificidades regionais e tornando-se pontos de concertação para a transversalidade das demandas locais nas temáticas pactuadas, sempre considerando as necessidades específicas dos territórios etnoeducacionais.

Dessa forma, sem prejuízo de outras temáticas a serem consideradas a posteriori como objeto de pactuação, as instâncias subnacionais devem ter as seguintes temáticas de discussão e negociação em seu escopo:

- a assistência técnica e financeira aos Municípios de seu território e as respectivas contrapartidas, observando as particularidades de cada etapa de ensino;





- fortalecimento da capacidade institucional dos Municípios;
- planejamento regional da política da Educação no território no nível subnacional;
- repartição da oferta do Ensino Fundamental entre o Estado e seus Municípios;
- diretrizes e estratégias de transição dos estudantes entre as etapas e modalidades das redes de ensino;
- diretrizes pactuadas no âmbito da instância nacional tripartite;
- Custo Aluno-Qualidade, respeitando as características locais;
- definição de sistema de compras regionais em escala estadual; e
- cessão, doação e permuta de infraestrutura escolar, móveis e servidores públicos.

Superadas a composição da governança do SNE e quais temáticas competem a cada uma dessas instâncias, ainda é importante discorrer sobre quais órgãos devem constituir cada uma delas. O ponto de partida é que a composição interna dessas instâncias apresente similaridades entre si, a fim de gerar fluxos claros, contínuos e céleres na tomada de decisão. Os PLPs em tramitação apresentam a possibilidade da existência de grupos de trabalho nas instâncias intergestores com o papel de colaborar junto aos gestores, no processo de negociação e pactuação, o que complementa a atuação dos representantes e traz a possibilidade de aportes técnicos para apoiar o processo decisório.

A existência desse tipo de estrutura garante que as temáticas pactuadas sejam informadas pelos melhores estudos e evidências educacionais disponíveis.

Outro ponto de atenção que **merece ressaltar** consiste de dispositivos nos PLPs que permitem a existência das Normas Operacionais Básicas (NOBs). Emular esse instrumento existente no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema de Assistência Social (SUAS) para o SNE pode trazer alguns conflitos perante a natureza federativa na atribuição de responsabilidades aos entes no âmbito da Educação e vir a ferir a autonomia já assegurada na CF 1988. Isto posto, é importante que o mecanismo seja avaliado no contexto de um Sistema de Sistemas, com autonomia dos entes federativos bem estabelecida pela Carta Magna e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, E QUE a sua adoção seja deliberada nas instâncias de pactuação.

## 4 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO

A previsão dentro do sistema de espaços de participação e diálogo tem como premissa o acompanhamento e a construção coletiva das políticas educacionais. Ambos os PLPs trazem essa prerrogativa a partir de duas óticas complementares: **monitoramento e construção dos planos decenais** e a **atuação dos Fóruns de Educação** como espaços de diálogo, formulação e controle social.

Aqui vale destacar a importância dessas duas prerrogativas nos PLPs e como estas devem ser propulsoras na formulação das políticas educacionais e na efetivação de uma escuta que aproxime as decisões no âmbito do SNE da sociedade civil e das múltiplas realidades ao redor do País. O foco aqui é salvaguardar espaços de articulação das demandas locais e monitorar os instrumentos de planejamento, a exemplo dos planos decenais de Educação.





No que tange aos planos decenais, estes devem ser consolidados como instrumentos de planejamento e norte da política educacional. Os dois projetos de lei complementar em tramitação dão destaque ao papel de monitoramento do Plano Nacional de Educação, ou seja, de que a avaliação deve estar atrelada às metas estabelecidas no plano, sendo a avaliação o instrumento de monitoramento dessas metas a serem alcançadas para que ele realmente se efetive e seja norteador dos entes na busca da melhoria da Educação.

Já os fóruns devem se configurar como: (i) os espaços de participação em que a sociedade traz seus desejos e anseios para a confecção dos planos decenais, contribuindo com as instâncias intergestores; e (ii) coordenar as conferências nacionais e subnacionais de Educação. Assim, os fóruns serão também espaços que atuam como lentes de aumento e aproximação das especificidades locais, a fim de direcionar as temáticas pactuadas às necessidades educacionais materializadas em cada território.

## 5 REGULAMENTAÇÃO DOS PARÂMETROS MÍNIMOS DE QUALIDADE

A garantia constitucional do padrão de qualidade na Educação trouxe consigo, para além dos desafios conceituais e metodológicos na definição do Custo Aluno-Qualidade, desafios atrelados à pactuação em regime de colaboração das condições adequadas de oferta. O parágrafo 7º do artigo 211 da Constituição Federal traz, expressamente, que tanto o padrão mínimo de qualidade como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que deve ser utilizado como referência desse padrão, serão pactuados em regime de colaboração. Ou seja, ao remeter ao regime de colaboração, o padrão de qualidade passa pela garantia de que os entes, União, Estados e Municípios possam estabelecer o seu conceito e posteriormente fazer a sua pactuação nas respectivas instâncias derivadas do SNE.

**O processo de tomada de decisão do Custo Aluno-Qualidade precisa ter, portanto, respeitada a configuração federativa da Educação, permitindo que União, Estados e Municípios tenham responsabilidades e voz no processo de tomada de decisão e sejam respeitadas as respectivas especificidades locais.** Para que isso seja atingido, é necessário que a definição do Custo Aluno-Qualidade seja realizada de forma descentralizada, levando em consideração os dois espaços de pactuação propostos no SNE e a partir de diretrizes estabelecidas em âmbito nacional.

Caberá à instância intergestores tripartite definir a metodologia de formulação e às instâncias intergestores bipartite a adequação e a implementação da metodologia pactuada na instância tripartite. Esse processo de tomada de decisão definido descentralizado contribui para que o Custo Aluno-Qualidade se adeque às especificidades locais dos territórios. A defesa de tal regramento vem com o objetivo de dirimir qualquer ausência de clareza conceitual atribuída ao Custo Aluno-Qualidade, seu processo de formulação e implementação, uma vez que tais aspectos serão objeto de pactuação. **Findada a pactuação acerca desse tema, a regulamentação do Custo Aluno-Qualidade, com todas as suas especificidades e definições, poderá estar em normativo infralegal.**





## 6 FUNDEB E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A partir da conquista, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o Fundeb direito constitucional permanente e com novo critério de distribuição de recursos mais justo e redistributivo, alguns outros progressos são necessários e dialogam diretamente com o Sistema Nacional de Educação.

O primeiro deles é avançar na progressividade das transferências obrigatórias e voluntárias do Governo Federal aos Estados e Municípios, assegurando que seu papel suplementar e redistributivo esteja sendo feito a rigor e considerando as especificidades locais. Isso deve ser fruto das pactuações no âmbito da instância Tripartite do SNE.

O segundo avanço necessário é o de trazer para dentro da pactuação nacional do Sistema as atribuições da Comissão Intergovernamental do Fundeb, assegurando que haja um alinhamento conceitual entre os fatores de ponderação do Fundeb e os custos reais de cada uma das etapas, além de uma escolha política de quais destas serão priorizadas no financiamento.

É nesse espaço de discussão e negociação da Instância Intergestores Tripartite que deve se dar as deliberações sobre o financiamento da Educação Básica, sejam eles recursos de natureza obrigatória ou discricionária. A instância intergestores tripartite deve ter a incumbência de monitorar as transferências obrigatórias para a Educação e elaborar diretrizes para sua adequação e ajuste ao longo do tempo, a partir das demandas manifestas nas instâncias bipartites. Da mesma forma, as transferências voluntárias devem ser acompanhadas pela instância intergestora tripartite, a fim de garantir que as ações discricionárias não sejam descontinuadas ao longo do tempo e estejam desconectadas da realidade de cada território.

Assim como está direcionado nos dois PLPs, o Custo Aluno-Qualidade deve ser conceito base para orientar o papel suplementar da União às redes de ensino e condicionado à dinâmica do orçamento público. A adoção desse parâmetro permitirá, como muito já debatido, a contraposição entre os recursos atualmente existentes o padrão mínimo de qualidade que se quer alcançar no futuro. O que se propõe aqui é garantir que a necessidade de recursos seja atendida de forma eficiente e supletiva.

A estrutura de financiamento da Educação Básica, a partir do Sistema Nacional de Educação, precisa estar, portanto, intimamente ligada com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, para que o levantamento das condições institucionais, de aprendizagem e de disponibilidade de recursos disponíveis em cada rede, possa guiar e direcionar a ação supletiva da União.

## 7 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Uma das dimensões estruturantes ao Sistema Nacional de Educação está a criação de um sistema de âmbito nacional para avaliação da Educação Básica, o qual seria coordenado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como parte estruturante do SNE, deve-se garantir a





integração dos sistemas estaduais de avaliação à estrutura nacional. Tal configuração permite que as avaliações produzidas sejam interligadas, garantindo uma abordagem coesa nos diferentes níveis federativos.

Ambos os PLPs apresentados possuem capítulos específicos dedicados à dimensão da avaliação. Em tais capítulos, é delimitada a definição do Sinaeb a partir da coordenação da União junto aos demais entes federados. Para tanto, estabelece como objetivos do Sinaeb a aferição do desempenho e a qualidade dos sistemas educacionais, inclusive responsável pela integração das avaliações nacionais e estaduais e pela coerência metodológica das matrizes de avaliação. Além disso, atribui às Instâncias Intergestores as diretrizes e a implementação da avaliação.

Contudo, há ressalvas ao PLP 235/2019, em tramitação no Senado, que define o período de realização do Sinaeb. Tal dispositivo pode levar a interpretações dúbias sobre o que seria o considerado Sistema Nacional de Avaliação e o regramento sobre avaliação dos sistemas de ensino. Este último pode ser considerado como objeto de pactuação na CIT ou pode estar disposto em instrumento infralegal. Para tanto, **o que deve ser assegurado na lei complementar dessa forma é:**

- a. instituir o Sistema Nacional de Avaliação, prevendo sua regulamentação em instrumento próprio;
- b. definir seus objetivos com base no atendimento, permanência e qualidade da Educação;
- c. produzir e divulgar dados e informações que contribuam tanto para transparência e controle social como para a formulação de políticas focalizadas em raça e gênero;
- d. oferecer diagnósticos de desempenho para aprimoramento da política educacional;
- e. definir os eixos que a avaliação deve incidir: avaliação institucional e da aprendizagem e trajetória dos estudantes<sup>[LH1]</sup>;
- f. definir o papel do sistema de avaliação na aferição dos parâmetros de qualidade;
- g. fomentar o fortalecimento da capacidade instalada para os sistemas de avaliação no nível subnacional, com atribuição da União de assistência técnica e financeira; e
- h. evidenciar o papel do Inep dentro do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e sua contribuição para o aprimoramento da avaliação dentro do SNE.

## 8 INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

Atualmente, a cooperação na Educação se utiliza de instrumentos comuns às demais áreas do governo, que apoiam diversas atividades dos sistemas educacionais. Todavia, esses instrumentos, por serem criados com o objetivo de atender o funcionamento geral da administração pública, apresentam limitações para a área da Educação e reduzem o potencial de cooperação e colaboração entre os sistemas educacionais.

O primeiro ponto a ser destacado acerca dos instrumentos de pactuação federativa é que ambos os projetos de lei complementar atribuem os planos decenais como instrumentos de





planejamento e monitoramento, além da sua integração com o Sistema de Avaliação Educacional, o que é positivo e desejável.

Para além disso, também é disposto em ambos os projetos uma gama de instrumentos - consórcios públicos, convênios e acordos de coordenação técnica, entre outros instrumentos já existentes - tendo destaque a possibilidade de criação de um novo instrumento: os acordos colaborativos. Esse último permitiria maior flexibilidade e dinamicidade na cooperação interfederativa, aumentando a segurança em atividades cotidianas de sistemas e atuando em colaboração, como a permuta de servidores, cessão de equipamentos e execução de ações conjuntas de formação de professores, entre outras.

A defesa para criação dos acordos colaborativos, presente principalmente no relatório do Deputado Idilvan Alencar, é que esses se configuram como instrumentos voluntários, permitindo ser um instrumento adicional para a colaboração entre Estado e Municípios. Sendo assim, a função dos acordos colaborativos seria de contratualizar a repartição das atribuições e responsabilidades entre os entes signatários, tanto para oferta da Educação escolar pública como para execução das atividades meio correlatas. Os acordos podem ser de natureza onerosa ou não onerosa, permitindo, também, atividades conjuntas que não acarretem custos adicionais, e devem contar com a definição específica das responsabilidades de cada ente, as metas, os indicadores e a forma de monitoramento da execução do acordo.

Os instrumentos de pactuação federativa, portanto, devem ser utilizados para dinamizar o pacto federativo na Educação e favorecer as ações de cooperação interfederativa, viabilizando esforços conjuntos para qualquer ação interligada à manutenção e ao desenvolvimento de ensino.

## **9 MECANISMOS DE INDUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA E MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

Ainda que o arcabouço do sistema já seja, em si, uma estrutura que normatize a cooperação federativa na Educação, a existência dentro do aparato legal de mecanismos pensados para favorecer o trabalho conjunto entre os sistemas de ensino tem a capacidade de ser um forte definidor do regime de colaboração. Esses mecanismos nada mais seriam que dispositivos que garantam que as decisões pactuadas nas instâncias intergestores e a estrutura de pactuação normativa sejam adotados e implementados nos sistemas de ensino, dando ênfase à redução das desigualdades na Educação e à garantia do direito à Educação.

Nesse sentido, ambos os PLPs apresentam em comum o seguinte mecanismo de corresponsabilização: a suspensão dos repasses financeiros nos casos em que a União identificar o descumprimento do que foi pactuado no âmbito da instância intergestores tripartite. Contudo, ainda não há clareza das consequências quando as decisões pactuadas forem descumpridas no âmbito da instância intergestores tripartite e nem remete para nenhum outro normativo infralegal quais condutas devem ser tomadas nesses casos. Ainda, não existem nos textos atuais mecanismos pensados para induzir essa colaboração de forma proativa. Dessa forma, há espaço em ambos os





PLPs para se aprimorar os mecanismos de indução da cooperação interfederativa e da melhoria da qualidade da Educação.

O PLP 25/2019, que tramita na Câmara dos Deputados, apresenta um dispositivo com certa similaridade nesse sentido. Nas disposições transitórias, está disposto que a não instalação das instâncias intergestores bipartites no prazo definido na lei complementar acarretará na cessação da assistência técnica e financeira por parte da União.

É salutar que estes mecanismos de indução sejam direcionados pelo SNE e que os dispositivos que venham a se instituir a partir dessas diretrizes sejam pactuados entre as instâncias, a fim de que os entes estejam de acordo e em consenso com as regras estabelecidas.

## 10 DIVERSIDADES E OS TERRITÓRIOS ETNOEDUCACIONAIS

A garantia constitucional e legal do direito à Educação pública, gratuita, de qualidade e inclusiva deve estar presente e entremeada na instituição do SNE. Para tanto, os entes, seguindo suas responsabilidades e atribuições, devem se organizar de forma sistêmica, a fim de garantir esse direito em qualquer localidade, independentemente da etnia ou região.

A defesa do Todos Pela Educação é que, sendo SNE um sistema de sistemas, em que há a articulação das diversas realidades educacionais espalhadas pelo Brasil, **deve-se ter a garantia da pluralidade na formulação e implementação das políticas educacionais**. Desse modo, a diversidade deve ser tema transversal a todas as dimensões que compõem o SNE e, para que isso seja atingido, a Educação dos povos étnicos territoriais e a Educação inclusiva devem ser objetos de pactuação constante. Para tanto, no âmbito das instâncias intergestores, a Educação quilombola, indígena e especial deve ser considerada como tema de apreciação prioritária para promoção da igualdade de oportunidades desses grupos.

## 11 PRAZOS DE PACTUAÇÃO NO SNE

Para a implementação do SNE, é necessário que a instituição das instâncias intergestores e algumas das temáticas a serem pactuadas tenham prazos estabelecidos para sua criação e pactuação, respectivamente. Esses prazos devem estar garantidos entre os dispositivos da lei complementar.

Assim, ao estabelecer esses prazos na lei complementar, deve-se estar atento a eventuais prazos concomitantes, uma vez que algumas dimensões do sistema podem vir a ter seus dispositivos (como as regras de deliberação) atrelados ao regimento interno das mesmas. O cenário ideal é que as instâncias intergestores tenham prazo de criação consecutivos, garantindo a sua criação de forma articulada, coesa e tempestiva, a fim de assegurar que o Sistema Nacional de Educação seja efetivo.





Ao se estabelecer prazos para a instituição de um sistema de sistemas, o ponto crucial passa por definir prazos para que Estados e Municípios organizem seus sistemas à luz das normas de cooperação fixadas pela Lei Complementar. O relatório do Deputado Idilvan vai ao encontro desse mecanismo ao estabelecer a obrigatoriedade da criação das instâncias bipartites, respeitando o prazo estabelecido e a possibilidade de os Municípios optarem ou não por sistema próprio.

Também é importante destacar que alguns temas devem ser prioritariamente pactuados nos primeiros dez anos de instituição do SNE, principalmente aqueles que estejam atrelados ao processo de retorno às atividades escolares presenciais e à superação das lacunas de aprendizagens alargadas com o fechamento das escolas no período da pandemia. Em outras palavras, no curto prazo, deve ser estabelecido um plano emergencial, pactuado na instância intergestores tripartite, a fim de garantir apoio da União, Estados e Municípios a nossos estudantes e profissionais da Educação no período pós-pandemia.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS



O aperfeiçoamento do pacto federativo, orientado para a garantia do direito à Educação de qualidade, avançará consideravelmente com a aprovação no Congresso Nacional de uma Lei Complementar capaz de instituir o Sistema Nacional de Educação. Os projetos de lei complementar que hoje tramitam no Congresso Nacional apresentam grande consonância com o acúmulo do debate sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação que se estendeu nas últimas décadas e parecem, portanto, prontos para serem aperfeiçoados no debate legislativo.

É evidente a urgência na aprovação da instituição do Sistema, tendo em vista os graves efeitos da pandemia da Covid-19 nos sistemas educacionais. Para que esse sistema funcione efetivamente e apoie a recuperação das redes educacionais nos próximos anos, o primeiro passo consiste na aprovação da lei complementar que o institui com a maior brevidade possível, para que possa haver uma resposta nacionalmente coordenada à crise que assola o País. Superada essa etapa de aprovação da lei complementar, há a necessidade de esforço conjunto dos sistemas de ensino em todo o território nacional, com assistência técnica do Ministério da Educação, para que nosso Sistema Nacional de Educação funcione de forma efetiva, alcançando seus objetivos e respeitando suas diretrizes estabelecidas na Lei Complementar.

Na presente nota técnica, o Todos Pela Educação analisou os últimos relatórios disponíveis para os projetos de lei complementar apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (**PLP nº 25/2019, PLP nº 47/2019, PLP nº 216/2019, PLP nº 267/2020 e PLP nº 235/2019**). Os textos dos relatórios respondem à maioria dos desafios técnicos para a instituição do Sistema, mas ainda precisam avançar no debate legislativo para garantir sua aprovação tempestiva e o funcionamento pleno do Sistema, considerando as garantias constitucionais conquistadas e as que ainda precisam ser consolidadas.

É importante considerar, também, que, na visão do Todos Pela Educação, o prazo para aprovação da Lei que institui o Sistema Nacional de Educação deve ser o final de 2021 - evitando





colisão com a agenda eleitoral e garantindo maior previsibilidade aos Estados e Municípios na pactuação dos temas delimitados para os próximos dez anos, especialmente no contexto da recuperação do pós-pandemia.

Agora, cabe ao Congresso Nacional, em diálogo estreito entre as Casas Legislativas, ter celeridade na apreciação dos relatórios e que estes continuem caminhando na mesma direção, pactuados 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 da vida de milhões de estudantes.





TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO



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

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

 [@TDOSEDUCACAO](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:+551130000000)