

Educação no Congresso

Boletim mensal do Instituto Unibanco apresenta síntese analítica de temas e matérias parlamentares em trâmite relacionadas à educação pública brasileira com o objetivo de contribuir para o entendimento da dinâmica e processos em andamento, identificando o posicionamento de atores e instituições.



Eder Chiodetto

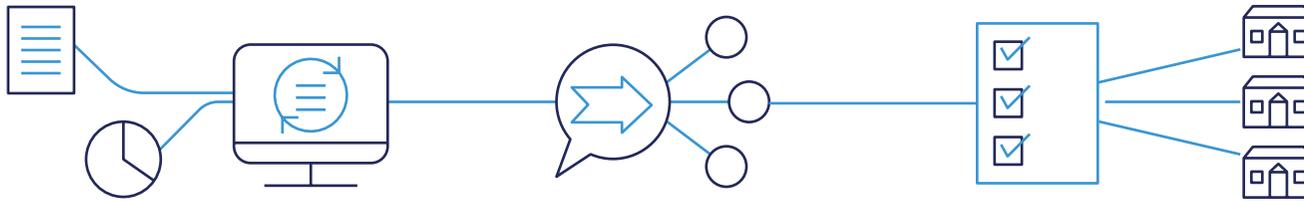
GOVERNANÇA FEDERATIVA

A hora e a vez do Sistema Nacional de Educação (SNE)

Gigante, diverso e desigual, o Brasil demanda a instituição de uma governança federativa para a educação que possa, como prevê a Constituição, pavimentar o funcionamento do regime de colaboração. Na iminência de ser criado, o Sistema Nacional de Educação (SNE) ganha contornos mais nítidos com a evolução de duas proposições legislativas que caminham para a convergência. Neste boletim, os objetivos, o contexto histórico, os pontos em debate e a posição de diferentes atores sobre o tema.

O que se entende por SNE?

O SNE pode ser compreendido como a principal política de governança para viabilizar a cooperação, entre os diferentes entes federados, no campo da educação. O Brasil já conta com sistemas locais de redes educacionais – estaduais e municipais – que operam segundo as características de cada localidade. Mas o país ainda carece de uma instância que atue, como define o Movimento Colabora Educação, como um “sistema de sistemas, reunindo e coordenando em um ambiente comum de diálogo todos os sistemas de ensino e articulando os diferentes níveis”.



POR QUE PRECISAMOS DE UM SNE?

Meios que justificam...

- Para gerar maior uniformidade na implementação de políticas públicas educacionais e corrigir assimetrias entre as localidades.
- Países federativos como o Brasil costumam adotar sistemas de políticas públicas para a educação, com a União fazendo a coordenação nacional e os entes subnacionais atuando na formulação e execução das políticas.
- O SNE é considerado uma pauta estruturante para a pactuação de políticas para o presente e o futuro da educação no Brasil.

PARA QUE QUEREMOS UM SNE?

...os fins

- Para melhorar a qualidade da educação nacionalmente.
- Para reduzir as desigualdades educacionais no Brasil – tanto as regionais quanto as sociodemográficas.
- Para assegurar uma trajetória escolar harmônica para os **estudantes**, sem perdas ou rupturas na aprendizagem.

O ALUNO COMO O FOCO

O SNE deve servir ao aluno, que é o foco de todo o processo educativo. O papel do SNE é, em suma, garantir educação de qualidade para todos os estudantes do país.

Modelo de governança multinível – A experiência internacional

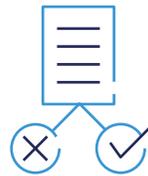
Com o intuito de subsidiar a construção do SNE no Brasil, o Movimento Colabora Educação buscou referências internacionais de modelos de governança multinível em países federativos, como o Brasil, e estudou particularmente cinco deles: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos e México. Eis algumas das conclusões do estudo:



Os cinco países têm semelhanças de funcionamento no sistema educacional, mas cada um guarda características territoriais, ligadas à sua história de ocupação e desenvolvimento, que são preservadas para pensar a educação.



O nível de descentralização é variado entre os países. Enquanto o Canadá não conta com um órgão federal voltado para a educação, o que determina forte autonomia para as suas províncias (equivalente aos estados no Brasil), Alemanha, Austrália e Estados Unidos o possuem, mas com um poder limitado. Apenas o México tem uma significativa centralização decisória, como acontece no Brasil.



O nível de descentralização acaba determinando a estrutura dos espaços de diálogo e cooperação. Com exceção do Canadá, todos os países adotam uma instância de decisão e execução de políticas educacionais para a educação básica, com ênfase na parceria entre os governos estaduais e locais. No caso do Canadá, ela acontece no âmbito das províncias.



As direções e fluxos de cooperação – se entre instância federal e estadual ou entre estadual e governos locais – não são o ponto principal, mas a existência de espaços que promovam o efetivo diálogo na estrutura federativa.



Para garantir a qualidade educacional, todos os países estudados apresentaram currículo e padrões de qualidade como políticas prioritárias em seus sistemas educacionais.

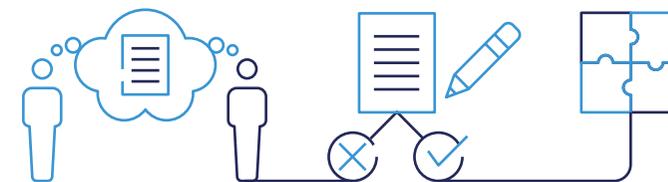
A INSPIRAÇÃO DO SUS

O Brasil já possui sistemas de políticas públicas para políticas setoriais – é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1990. Desde o início da pandemia do novo coronavírus, o SUS vem sendo citado como exemplo de cooperação intergovernamental, permitindo, ainda que de forma imperfeita, o compartilhamento de processos decisórios entre os entes federados, o diálogo e a pactuação das ações de atendimento e prevenção à Covid-19 em todo o território nacional.

Evolução e contexto do Brasil: manifestos, leis e participação social

QUASE 90 ANOS DE DEBATES

O debate em torno da proposta de estruturar um sistema nacional de educação para o Brasil remonta a 1932. A ideia foi revisitada sucessivamente por diferentes educadores e defensores da educação ao longo de quase nove décadas. Conheça os principais marcos históricos e legais na trajetória de constituição do SNE no país.



▲
1932

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

Considerado visionário, o documento afirmava o papel de coordenação nacional do governo federal, a necessidade de um modelo de governança, combinando descentralização e autonomia, e a cooperação entre os níveis de governo para a efetivação das políticas educacionais.

▲
1959

Manifesto dos Educadores: Mais uma Vez Convocados

Apontou a descontinuidade no avanço das políticas educacionais, a fragmentação das medidas e os problemas de execução das políticas, que geraram baixa qualidade de ensino e analfabetismo.

▲
1986

Carta de Goiânia

Registrou as expectativas dos educadores para o texto constitucional, reivindicando a democratização do ensino e ressaltando o papel de coordenação da União ante os entes federados, a fim de assegurar qualidade no ensino.

▲
1988

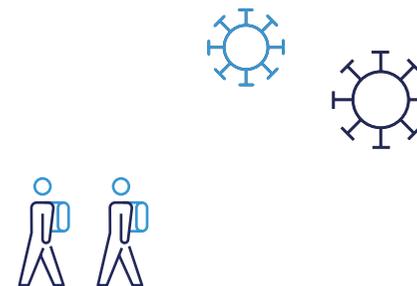
Constituição Federal

Determinou que a União, estados e municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração; as normas de cooperação ficaram na dependência de legislação complementar. Definiu preliminarmente as competências dos entes, tendo atribuído à União o papel de prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios. E prescreveu o estabelecimento de um plano nacional de educação.

▲
1996

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996)

A LDB reforçou a importância do regime de colaboração entre os entes federados, assim como o papel de coordenação da União, “articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.



▲ **2009**
Emenda Constitucional nº 59 (EC 59/2009)
 A EC/59 alterou o texto constitucional no sentido de estabelecer duração decenal ao plano nacional de educação e atribuir textualmente a ele o objetivo de “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração”.

▲ **2010, 2014 e 2018**
Conferências Nacionais de Educação (Conaes)
 Definida como um espaço democrático aberto pelo poder público para que toda a sociedade possa participar do desenvolvimento da educação nacional, a Conae voltou suas discussões em 2010, 2014 e 2018 à construção de um Sistema Nacional de Educação como meio de garantir a educação de qualidade.

▲ **2011**
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)
 O governo federal (gestão Dilma Rousseff/PT) criou a Sase, cujo objetivo era estimular e ampliar a cooperação entre União, estados e municípios rumo à instituição de um Sistema Nacional de Educação. A secretaria foi extinta em 2018 (gestão Jair Bolsonaro/antes PSL, atual PL).

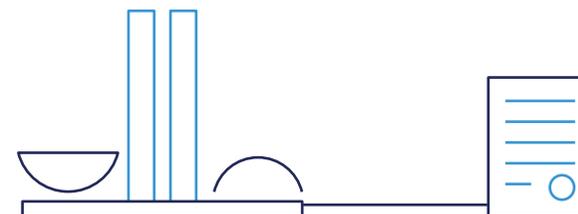
▲ **2014**
Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014)
 O PNE estipulou o prazo de dois anos, a partir da data em que foi publicado, para o poder público instituir, em lei específica, “o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

A PANDEMIA E O SNE

Enfrentada de forma bastante díspar pelas redes de ensino, a pandemia de Covid-19 ampliou as desigualdades educacionais no Brasil e chamou atenção para a urgência de uma governança federativa para a educação. Mediante a ausência de um Sistema Nacional de Educação regulamentado, a emergência sanitária evidenciou a incapacidade de a União assumir e desempenhar sua função de coordenação da educação nacional e também demonstrou a fragilidade do regime de colaboração entre União, estados e municípios. A instituição do SNE é vista por especialistas como uma rota essencial para combater os impactos da pandemia na educação.

Propostas legislativas em tramitação

Desde 2011, existe registro da elaboração de várias propostas legislativas para estabelecer um SNE para o Brasil. Atualmente, dois projetos de lei complementar estão sob apreciação nas casas legislativas do Congresso Nacional, ambos iniciados em 2019 e com tramitação bicameral. Os textos da Câmara e do Senado apresentam pontos de convergência, o que tende a facilitar a aprovação do SNE.



	Câmara dos Deputados	Senado Federal
 Projeto	PLP nº 25/2019	PLP nº 235/2019
 Data de apresentação	13/02/2019	10/10/2019
 Autoria/iniciativa	Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO)	Sen. Flávio Arns (antes Rede-PR, atual Podemos-PR)
 Relatoria	Dep. Idilvan Alencar (PDT-CE)	Sen. Dário Berger (MDB-SC)
 Principais pontos do projeto na fase atual	Substitutivo: institui o SNE e dispõe sobre as atribuições dos entes federados, as comissões permanentes de pactuação federativa, instâncias de participação social, planos de educação, financiamento e avaliação da educação nacional. Três projetos foram apensados a este: o PLP nº 47/2019, o PLP nº 216/2019 e o PLP nº 267/2020.	Substitutivo: institui o SNE e dispõe sobre as atribuições dos entes federados, a estrutura do SNE, as fontes de financiamento e a avaliação da educação nacional.
 Debate público	Em 2021, foram realizadas cinco audiências públicas para debater o tema.	Em 2021, foi realizada uma Sessão de Debate Temático para o tema.
 Situação de tramitação	Parecer aprovado pela Comissão de Educação (CE) em 07/12/2021. Aguarda designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).	Parecer aprovado com unanimidade pela Comissão de Educação (CE) em 11/11/2021. Aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

O que está em discussão nas propostas legislativas?

DIMENSÕES PARA A GOVERNANÇA FEDERATIVA

O estabelecimento de diretrizes normativas e a adoção de estratégias que favoreçam a coordenação e a cooperação entre União, estados e municípios despontam como aspectos fundamentais para o funcionamento da nova forma de governança que está sendo proposta por meio do SNE. Confira o que está em pauta em cada uma das dimensões que compõem a governança federativa.



Federativa

- Definir e delimitar melhor as **competências dos entes federados** para minimizar disformidade e ineficiência na implementação de políticas.
- Criar estratégias de **articulação e pactuação entre os entes federados**, como comissões intergestoras, para expandir experiências de cooperação e melhorar resultados.
- Incentivar ações de **intersectorialidade entre as políticas públicas**, buscando políticas educacionais com abordagem integral.



Colaborativa

- Estabelecer diretrizes e estratégias que promovam **regimes de colaboração**, a fim de induzir a troca de experiências e de boas práticas.
- Promover mecanismos e incentivos para **arranjos regionais e locais**, de modo a identificar soluções melhores para problemas com características específicas de uma região ou localidade.



Normativa

- Assegurar a **coerência normativa** que os conselhos de educação estabelecem nos três níveis federativos para proporcionar segurança jurídica e estrutura de governança para a maior interação entre os sistemas educacionais.
- Consolidar a participação dos conselhos no **assessoramento das políticas educacionais**, de modo a definir e fortalecer o papel desses conselhos na nova arquitetura de governança.



Gestão democrática

- Garantir a **ampla participação social** para fortalecer os canais de diálogo da sociedade civil com o poder público e a legitimação das políticas públicas.
- Fortalecer as instâncias que atuam no **controle social** do poder público e da execução de políticas educacionais na nova estrutura de governança.



Financeira

- Aumentar a **eficiência dos investimentos** em educação para garantir boa aplicação dos recursos segundo as novas regras de distribuição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- Alinhar o uso dos recursos financeiros à **qualidade da educação** para contribuir na definição dos padrões exigidos pela legislação vigente, como o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

O que está em discussão nas propostas legislativas?

DESAFIOS EDUCACIONAIS NO REGIME DE COLABORAÇÃO

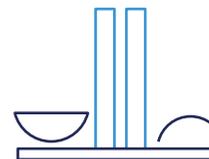
Os desafios do desenho e implementação do SNE remetem à estruturação da coordenação entre os entes federados. Tal coordenação deve promover a redução das desigualdades, com respeito às diversidades regionais e locais e sem perder o foco no aluno.



Fonte: Conteúdo baseado na publicação "Sistema Nacional de Educação: uma visão estruturante para a educação no Brasil", Movimento Colabora Brasil, 2021

Posicionamento dos atores

Há uma correlação de forças entre importantes atores políticos e da sociedade civil para a aprovação do SNE ainda em 2021.



PODER LEGISLATIVO



No debate do Fundeb, diziam que o problema da educação brasileira não é falta de recurso, mas falta de governança. E eu dizia que são as duas coisas. Mais recursos com o Fundeb é uma vitória do parlamento brasileiro e da educação, todos juntos. Agora chegou o momento da governança.”



Dep. Idilvan Alencar (PDT-CE),
20/08/2021



Muitos dos temas que apareceram durante a PEC do Fundeb careciam da estrutura do sistema que defina regime de colaboração e responsabilidades. Já tentamos votar na outra legislatura, mas não houve acordo. E a nossa ideia é que consigamos votar o SNE, porque ele é orientador para toda a educação brasileira. Temos problemas graves que precisam ser resolvidos no âmbito dos estados e municípios, como transporte escolar e alimentação.”



Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO),
presidente da Comissão de Educação (CE) da Câmara dos Deputados, 27/10/2021



A fragmentação das competências em matéria de educação entre os diferentes entes federados e o baixo nível de articulação entre eles têm sido apontados como fatores de ineficiência das políticas educacionais no Brasil e de manutenção das desigualdades em matéria de educação.”



Sen. Flávio Arns
(Podemos-PR), 29/10/2021



A intenção [dos senadores à frente da discussão na Comissão de Educação] é fazer, tanto quanto possível, um relatório idêntico no Senado e na Câmara.”



Sen. Marcelo Castro (PP-PI),
presidente da Comissão de Educação (CE) do Senado Federal, 20/08/2021

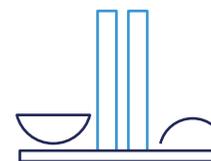


Esse texto foi construído a muitas mãos, após mais de 60 reuniões com entidades, associações, especialistas e, mais recentemente, com o próprio governo federal, por meio da Secretaria de Governo, do Ministério da Economia e do MEC. (...) Estamos entregando um SNE bem próximo do consenso.”



Sen. Dário Berger (MDB-SC),
29/10/2021

Posicionamento dos atores



PODER EXECUTIVO



O que viemos trazer é muito dessa preocupação nossa, também já acompanhada aqui por outras falas, de que existem essas instâncias, que muitas das vezes já estão colocadas, e é preciso que essa lei dê um pouco mais de clareza sobre como essas instâncias que já existem. (...) Ou seja, não podemos dizer que nós não temos, de alguma forma, um sistema colocado, um sistema real, que foi evoluindo e que tem, portanto, muita sabedoria, porque foi amadurecendo por muito tempo. Então, uma ruptura muito grave, uma ruptura com esse sistema atual, pode não ajudar o sistema a se consolidar, porque, concordo também com a colocação que foi feita aqui, talvez o SNE seja mais complexo, em termos de articulação, do que a sua comparação com o SUS.”



Helber Ricardo Vieira, secretário adjunto de educação básica do Ministério da Educação (MEC), 03/09/2021



Nós convivemos com uma série de reformas e políticas historicamente desarticuladas; vendo, muitas vezes, o ministério muito mais como observador, muito mais reativa a política do que prospectiva. E, para nós, é importante que haja essa modificação para que haja uma coordenação nacional, para que nós tenhamos políticas claras que saiam de trás das mesas, que se capilarizem, que cheguem até os municípios, que cheguem até as escolas, e que essas políticas públicas possam ser elaboradas, possam ser editadas, possam ser acompanhadas, fiscalizadas, avaliadas e que cada uma dessas avaliações possa retornar como subsídio, como dado para que nós possamos melhorar as políticas públicas.”



Marcelo Ferreira da Costa, vice-presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime), 03/09/2021

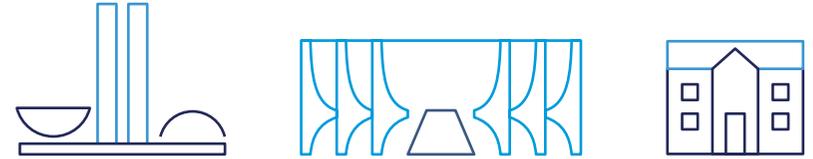


A justificativa da ementa desse PLP [PLP nº 235/2019] diz que vai instituir o Sistema Nacional de Educação e dispõe sobre o processo de avaliação dos sistemas de ensino, determina a elaboração de planos nacional, estaduais, municipais e distrital de educação e especifica as fontes de financiamento da educação. (...) Impuseram-nos um processo de avaliação. O processo de avaliação que queremos será, de fato, discutido, ou vamos manter essa imposição que é colocada em nosso país?”



Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), 03/09/2021

Posicionamento dos atores



ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



A pandemia deixou escancarada a necessidade de um SNE. A desigualdade no Brasil aumentou muito. A quantidade de jovens abandonando o ensino médio nesse período é enorme, mas não podemos marcá-los como ‘geração perdida’.”



Lucas Fernandes

Hoogerbrugge, líder de relações governamentais do movimento Todos pela Educação, 03/09/2021



O Sistema Nacional de Educação é medida urgente para lidar com a desigualdade educacional e melhorar substancialmente a qualidade da educação básica. Apesar de muitos de seus elementos apresentarem um tom administrativo, é importante ressaltar que o seu propósito é único e objetivo: melhorar a educação em todos os níveis e reduzir as desigualdades educacionais a partir de uma perspectiva estruturante, tendo a cooperação entre os entes federativos como princípio basilar. O foco do SNE é o estudante.”



Movimento Colabora Educação, nov/2021



Primeiramente, é importante reafirmar que o Sistema Nacional de Educação não deve se restringir a um agrupamento dos sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, pois assume funções e objetivos que envolvem, de modo mais amplo, os poderes públicos de todas as esferas de governo, bem como a participação da sociedade. Ainda, precisa colaborar para a garantia do direito à educação. Da forma como estão os textos de ambas as proposições de lei complementar, não será garantido tal objetivo primordial do Sistema, carecendo, portanto, de uma série de melhorias. (...) Reiteramos, portanto, que se faz urgente e necessária a aprovação e a implementação do Sistema Nacional de Educação, porém é preciso ter cautela, já que celeridade não é sinônimo de apodamento.”



Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nov/2021

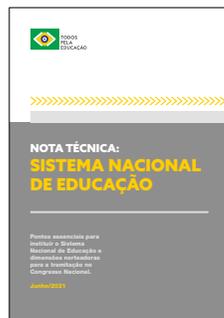
+ SAIBA MAIS

O SNE tem sido alvo de estudo de diversos pesquisadores e instituições no Brasil. Confira alguns documentos produzidos em 2021:



Resumo executivo da pesquisa “Governança multinível da educação em países federativos”, do **Movimento Colabora Educação**

Mai/2021 [acesse aqui](#)



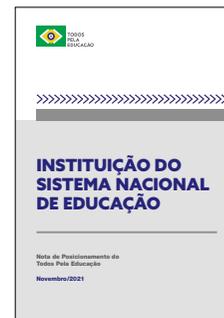
Nota técnica do movimento **Todos pela Educação**

Jun/2021 [acesse aqui](#)



Estudo e posicionamento do **Movimento Colabora Educação**

Nov/2021 [acesse aqui](#)



Nota de posicionamento do movimento **Todos pela Educação**

Nov/2021 [acesse aqui](#)



Posicionamento e nota técnica da **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**

Nov/2021 [acesse aqui](#)



Acesse relatório completo do Educação no Congresso, [aqui](#).