colabora educação

RECOMENDAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Expediente

ELABORAÇÃO: Movimento Colabora Educação
Fabiano Jorge Soares
Coordenador de Gestão e Produção de Conhecimento
Fernanda Castro Marques
Coordenadora Geral

CONSULTOR: Gabriel Santana Machado

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO: Mutum Design

REVISÃO TEXTUAL: Alessandra Guedes Milanez

LANÇAMENTO: Dezembro 2022

Lista de Siglas

BNCC • Base Nacional Comum Curricular
BPC • Benefício de Prestação Continuada
CAN • Câmara de Apoio Normativo
CAQ • Custo Aluno Qualidade
CIFEB • Câmara Interfederativa de Financiamento da Educação Básica
CIB • Comissão Intergestores Bipartite da Saúde e/ou Assistência Social
CIBE • Comissão Intergestores Bipartite da Educação
CIFEB • Câmara Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica Pública de Qualidade
CIT • Comissão Intergestores Tripartite da Saúde e/ou Assistência Social
CITE • Comissão Intergestores Tripartite da Educação
CNAS • Conselho Nacional de Assistência Social
CNE • Conselho Nacional de Educação
CNS • Conselho Nacional de Saúde
CONAE • Conferência Nacional de Educação
CONASEMS • Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASS • Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONASEMS • Conselho Nacional de Secretarias municipais de Saúde
CONGEMAS • Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSED • Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CNS • Conselho Nacional de Secretários de Saúde
EC • Emenda Constitucional
FNDE • Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONSEAS • Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social
Fundeb • Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF • Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FONCEDE • Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação
INEP • Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB • Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE • Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC • Ministério da Educação
MS • Ministério da Saúde
NOB • Norma Operacional Básica
PAR • Programas de Ações Articuladas
PNE • Plano Nacional de Educação
SAEB • Sistema de Avaliação da Educação Básica
SNE • Sistema Nacional de Educação
SNRH • Sistema Nacional de Recursos Hídricos
SINAES • Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUS • Sistema Único de Saúde
SUAS • Sistema Único de Assistência Social
SUSP • Sistema Único de Segurança Pública
UNCME • União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME • União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UF • Unidades da Federação

Sumário

1. Introdução 4
2. Implementação de políticas públicas: um processo complexo e incremental 6
2.1. O contexto federativo brasileiro e os sistemas nacionais de políticas públicas 7
3. Os elementos constitutivos do SNE na legislação 11
3.1. Disposições gerais do projeto de lei 11
3.2. Competências dos entes federados no SNE 12
3.3. As Comissões Intergestores da Educação 13
3.4. Pontos complementares 15
4. Principais recomendações para a implementação do SNE 17
4.1 Nível federal 17
4.1.1. Ministério da Educação 17
I. Recomposição do orçamento da educação 18
II. Reestruturação do corpo técnico-político do MEC 18
III. Garantia de uma gestão capacitada, autônoma, estável e comprometida com a Educação para o MEC 19
IV. Garantia de articulação e coordenação da política educacional a nível nacional 20
V. Recuperação da credibilidade de relacionamento com todos os atores, organizações e instituições, inclusive organismos internacionais 20
VI. Realização de diagnóstico para mensurar déficits, necessidades e desafios educacionais, e assim eleger prioridades para uma atuação coordenada 20
VII. Reorganização interna do Ministério 21
4.1.2. CITE (Comissão Intergestores Tripartite da Educação) 22
4.1.3 INEP E FNDE 27
4.1.4 Conselho Nacional de Educação 28
4.1.5 Plano Nacional de Educação (PNE) 29
4.1.6 Financiamento 31
4.2 - Nível subnacional 32
4.2.1. Construção de capacidades estatais 33
4.2.2. CIBE (Comissão Intergestores Bipartite da Educação) 35
4.2.3. Conselhos Estaduais e Municipais de Educação 37
4.2.4. Planos municipais e estaduais de educação 37
4.3 - Sociedade Civil em Perspectiva 39
4.3.1 - As instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil 41
a. Disseminação de boas práticas 41
b. Fomento ao debate 41
c. Transferência de tecnologias sociais 41
4.4 - Síntese e ilustrações 42
5. À guisa de conclusão 46
Anexos 48
Regimentos internos 49
Caracterização das comissões intergestores do SUS e SUAS 51
Temas de pactuação do SUS e SUAS 53
As CITs do SUS e SUAS em números 54

1 Introdução

A ABORDAGEM DE SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL É RECENTE E ESTÁ EM NOTÓRIO AVANÇO NA AGENDA POLÍTICA E GOVERNAMENTAL. As boas experiências na saúde e na assistência social comprovam a necessidade de um olhar sistêmico e coordenado para as políticas sociais brasileiras. Para a área de educação podemos dizer que isso também é uma realidade, ainda que de outras maneiras. A partir da segunda metade de 1990 observamos a emergência de instrumentos de coordenação federativa induzidos pela União, esses instrumentos visaram promover maior cooperação entre os entes federados e efetivar o regime de colaboração entre as redes de ensino.

Normativas como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e iniciativas como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Programa de Ações Articuladas (PAR) foram marcos importantes da atuação federal. Contudo, diferentemente das demais áreas sociais, a educação apresenta por ora apenas instrumentos sistêmicos, e não uma estrutura sistêmica. Isto é, não efetivamos ainda um Sistema Nacional de Educação.

O Sistema Nacional de Educação, questão centenária iniciada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, já passou por diferentes momentos na agenda educacional e, mais recentemente — março de 2022 —, podemos dizer que demos um passo decisivo, pois foi aprovado no Senado Federal o projeto de

lei complementar que institui o SNE, reunindo uma série de consensos e pontos basilares para um sistema minimamente ideal para a educação brasileira. O próximo passo é sua aprovação na Câmara dos Deputados e, a partir disso, o início de um processo desafiador no ciclo de qualquer política pública: a implementação.

No cenário político, com a eleição de um novo presidente, o tema da educação voltou a ser central na agenda governamental. Como de praxe, foi anunciado o grupo de transição da educação que reúne uma série de especialistas, de diferentes visões políticas, para desenhar os primeiros diagnósticos da educação básica e do ensino superior[1]. A priori, alguns pontos cruciais já foram levantados como prioritários para reestruturar a educação básica do país, entre eles o Sistema Nacional de Educação. A reconstituição do pacto federativo entre União, estados e municípios foi tema constante e presente nas reuniões que já ocorreram, o que reforça a urgência de discutirmos o Sistema Nacional de Educação e avançarmos para um segundo movimento, o de refletir quais são os próximos passos para a implementação do Sistema.

Este documento se propõe, assim, de maneira inédita, a contribuir para o debate com as principais recomendações para a implementação efetiva do SNE, partindo da situação atual da gestão educacional no Brasil, levando em consideração fatores determinantes para uma implementação bem-sucedida a partir de outras experiências educacionais e de outros sistemas nacionais de políticas públicas, considerando os desafios enfrentados e as soluções empregadas. Desse modo, o objetivo é disponibilizar um documento que subsidie o debate sobre os próximos passos após a aprovação do Sistema, trazendo recomendações gerais e objetivas para a atuação dos governos nacional e subnacionais, entidades representativas e sociedade civil.

Importante destacar a natureza inaugural deste documento, uma vez que a discussão sobre a implementação do Sistema é incipiente, o que é compreensível se considerarmos que o SNE ainda requer aprovação no Congresso Nacional. Contudo, na intenção de subsidiar os futuros gestores, compreendemos que recomendações iniciais são muito bem-vindas para "preparar o terreno" para a implementação. Em razão da heterogeneidade territorial e educacional do Brasil, muitos serão os desafios e os questionamentos, por isso nos propomos a começar esta reflexão de modo amplo e com uma exposição considerável de sugestões, que ainda podem e devem ser aprofundadas mais adiante.

O documento está organizado em quatro capítulos e uma seção de anexos. Inicialmente abrimos uma discussão sobre o processo de implementação de políticas públicas à luz da experiência dos sistemas já existentes no Brasil, trazendo sua complexidade e pontos de atenção, questão-chave para compreender o aspecto sistêmico na educação. No capítulo seguinte, apresentamos o projeto de lei que institui o SNE de maneira explicativa, trazendo em uma perspectiva simplificada os principais pontos da legislação que são considerados inegociáveis e centrais para assegurar um sistema minimamente correspondente à realidade brasileira. No terceiro capítulo, estabelecemos as recomendações para a implementação do SNE, observando os níveis de governo, os espaços de participação social, controle e accountability e outros atores não governamentais. No último capítulo, apresentamos as considerações finais, com destaques importantes para o futuro do Sistema no Brasil. Por fim, nos anexos inserimos uma série de quadros e ilustrações, que mostram desde casos reais dos sistemas nacionais até sugestões práticas para a área educacional.

Clique nos links e saiba mais:

[1] | Paim, Neca Setúbal e Alexandre Schneider integrarão o grupo de transição para educação – https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/paim-neca-setubal-e-alexandre-schneider-integrarao-grupo-de-transicao-para-educacao/
- Equipe de transição de governo federal acolhe contribuições da Atricon na área da educação: https://atricon.org.br/equipe-de-transicao-de-governo-federal-acolhe-contribuicoes-da-atricon-na-area-da-educacao/

2 Implementação de políticas públicas: um processo complexo e incremental

CONVENCIONALMENTE AS POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO PENSADAS A PARTIR DE UM CICLO COMPOSTO POR QUATRO ETAPAS: AGENDA, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO. Na etapa da agenda os problemas são identificados como relevantes pela sociedade e/ou poder público e entram na pauta governamental, para que a partir disso seja possível buscar soluções. Na fase seguinte, denominada de formulação, a alternativa selecionada para solucionar o problema é transformada em política pública. Nesse momento de concepção e desenho dessa política, ela se constitui apenas como elemento normativo, de modo que, para produzir efeitos práticos, precisa ser implementada. Após a sua implementação, a política passa por contínua avaliação para potenciais aprimoramentos.

Apesar de este modelo do ciclo de políticas públicas ser útil para compreendermos o processo de elaboração de uma política, na prática as coisas não acontecem exatamente dessa forma, em uma sequência bem delimitada e linear. As diversas etapas que compõem o ciclo de uma política pública podem ocorrer simultaneamente e/ou de forma sobreposta, e isso não é necessariamente um erro, mas uma característica natural e inerente ao processo, que é dinâmico.

Durante muito tempo a etapa da implementação foi tratada como sendo meramente uma fase de execução das políticas públicas formuladas. Nessa perspectiva, a implementação que não estivesse plenamente condizente com a formulação era entendida como malsucedida. Com o avanço dos estudos do campo, das avaliações das políticas públicas e da disseminação de boas práticas de gestão, essa concepção perdeu espaço para uma outra, que compreende a implementação como um processo permeado de tomadas de decisão pelos atores implementadores, que modificam em alguma medida a política que antes estava apenas no papel. Muitas vezes essas decisões dos implementadores ocorrem em contextos específicos não previstos pelos formuladores, que precisam lidar com questões não previstas no momento da formulação. Nesse sentido, podemos considerar que a implementação é permeada por ajustes e adaptações entre o que estava previsto no desenho da política pública e o que o contexto da implementação demanda.

A complexidade do processo de implementação, assim como a sua importância para os resultados da política, faz com que essa etapa demande tanta atenção quanto as demais. É indispensável que todos os atores e organizações responsáveis pela implementação estejam em sintonia e envolvidos nesse processo. Outros atores, como entidades da sociedade civil, poderes legislativo e judiciário, órgãos de controle e os próprios beneficiários da política devem estar envolvidos no processo, uma vez que a implementação não é um fim em si e tem como objetivo final atender às necessidades da sociedade. O envolvimento de todas as partes é essencial para o sucesso da política e para a garantia da sua legitimidade e

efetividade perante a sociedade. Quando consideramos que as políticas mais complexas demandam uma quantidade maior de atores, então todo esse envolvimento deve ser ainda mais intenso. Alegoricamente, podemos pensar que, quanto mais complexa é uma máquina, mais engrenagens e conexões são necessárias para o seu funcionamento.

Deve-se destacar ainda que a implementação de uma política é um processo contínuo, tem um ponto de partida mas não tem um ponto de parada, a não ser que a política se encerre. Pensando mais especificamente no Sistema Nacional de Educação (SNE), a implementação se inicia logo após o momento em que o sistema sai do campo das ideias e é aprovado na forma da lei e como política pública a ser seguida por todo o país. Alguns processos podem marcar o início da implementação do sistema, como a instituição da Comissão Intergestores Tripartite (CITE) e das Comissões Intergestores Bipartite (CIBEs), mas a implementação também ocorre durante o processo de funcionamento dessas comissões, que é o momento no qual os gestores estarão efetivamente interagindo e construindo conjuntamente a política educacional.

As instituições, assim como as diversas estruturas do sistema, como as comissões, são essenciais para o seu funcionamento, e não operam sozinhas, dependem dos atores políticos — gestores e burocratas — para isso. Nesse sentido, não podemos perder de vista que o sucesso da implementação do SNE demanda em grande medida a ação efetiva dos atores que vão instituir e operar o sistema. É importante zelar para que não ocorra descompasso entre a formulação e a implementação. Um dos maiores exemplos dessa lacuna é o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que foi criado formalmente em 2018 por meio da Lei nº 13.675, mas que não saiu do papel para ser efetivamente implementado.

AS INSTITUIÇÕES, ASSIM COMO AS DIVERSAS ESTRUTURAS DO SISTEMA, COMO AS COMISSÕES, SÃO ESSENCIAIS PARA O SEU FUNCIONAMENTO, E NÃO OPERAM SOZINHAS, DEPENDEM DOS ATORES POLÍTICOS – GESTORES E BUROCRATAS – PARA ISSO.

2.1 - O CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO E OS SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em um país federativo como o Brasil, constituído por três níveis de governo autônomos entre si, o contexto institucional não pode ser ignorado no processo de produção das políticas públicas. O processo de implementação das políticas públicas precisa ser compreendido a partir do seu contexto institucional mais amplo, que, por sua vez, pode contingenciar — em menor ou maior medida — esse processo e impactar os resultados da política.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo arranjo federativo no país ao alçar os municípios à condição de ente federativo autônomo, de modo que eles passaram a ter o mesmo nível de autonomia que os estados e a União. Concomitantemente, a Carta Magna criou um ambiente institucional propício à realização de reformas no decorrer da década de 1990 para que os entes subnacionais, em especial os municípios, se tornassem protagonistas na gestão e implementação das políticas públicas, o que se traduz na oferta de serviços públicos. No entanto, esse processo não foi automático e contou com o forte protagonismo da União por meio do seu papel de coordenação federativa.

A coordenação federativa diz respeito à criação de convergência na atuação dos diferentes níveis de governo. Como

todos os entes são autônomos, é de se esperar que os 5.570 municípios, 26 unidades da federação, um Distrito Federal e a União não sejam naturalmente convergentes na sua atuação, de modo que a colaboração entre eles precise ser estimulada por meio da coordenação federativa e de mecanismos apropriados para tal.

Existem basicamente três mecanismos de coordenação:

1| **Indução** • na qual o ente coordenador cria incentivos para moldar a atuação do ente coordenado, o que normalmente se dá por meio de incentivos financeiros ou técnicos. Na educação isso ocorreu no contexto do Novo Fundeb, que determinou que os estados mudassem as suas regras de distribuição da cota-parte do ICMS para os municípios como uma condição para serem contemplados com recursos da complementação da União

2 | **Regulação** • na qual o ente coordenador tipifica regras de atuação para os entes coordenados, o que normalmente é feito via mudanças constitucionais, em virtude da autonomia de todos os entes. No contexto educacional, isso ocorreu por meio das políticas de fundos (Fundef, Fundeb e Novo Fundeb), as quais determinaram que os entes subnacionais subvinculassem, nos fundos contábeis, parte dos seus recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); e

3 | **Cooperação** • na qual todos os entes participam de forma voluntária e conjunta da construção de uma determinada política, como ocorreu com o Programa de Ações Articuladas (PAR) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), na educação.

Além de ter inaugurado um novo arranjo federativo, a Constituição Federal de 1988 também marca a expansão do estado de bem-estar social, no qual deveria ser garantido essencialmente à sociedade brasileira direitos como saúde, educação, assistência social, emprego, habitação, entre tantos outros, por meio da oferta de serviços públicos. A combinação da extensão desses direitos com o novo arranjo federativo torna tempestiva a necessidade de que todos os entes conjuguem os seus esforços para ofertar serviços públicos à população. Nesse contexto, emergem os sistemas nacionais de políticas públicas, que objetivam justamente conjugar os esforços dos três entes federativos em torno da produção das políticas públicas. Problemas complexos e de grandes proporções demandam soluções complexas e muitos esforços combinados, como os sistemas se propõem a fazer.

Os sistemas nacionais de políticas públicas são sistemas de governança nos quais os diferentes atores políticos atuam conjuntamente em torno das políticas setoriais, como saúde (SUS), assistência social (SUAS), recursos hídricos (SNRH), entre outros. O conceito de governança em si é polissêmico, ou seja, pode ser compreendido de diferentes formas, por isso é importante dizer que aqui o sentido ao qual nos referimos diz respeito a um conjunto de atores federativos e não federativos que operam no processo de produção de políticas públicas, por meios formais ou informais, em contextos institucionais específicos[2]. Nesse sentido, um sistema de governança não pode ser confundido com os sistemas de gestão, que são os responsáveis pela operacionalização da política.

No caso da educação, o SNE é um sistema de governança, e internamente a ele operam diversos sistemas de gestão, por isso diz-se que o SNE é um sistema de sistemas. Já temos constituídos sistemas estaduais e municipais de ensino, nos quais atuam agentes implementa-

[2] | *MARQUES, Eduardo Cezar Leão. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. Brazilian Political Science Review, v. 7, p. 8-35, 2013.*

dores que operacionalizam a política educacional. Alegoricamente, é como se os diversos sistemas de gestão fossem peças de um quebra-cabeça que são interligados por um sistema mais amplo, são órgãos que conjuntamente compõem um organismo.

Em um contexto federativo no qual os entes subnacionais são os principais implementadores das políticas públicas — na educação isso se expressa na oferta prioritária da educação infantil pelos municípios e do ensino médio pelos estados, podendo o ensino fundamental ser compartilhado — é essencial que esses níveis de governo participem do processo de tomada de decisão das políticas que serão implementadas localmente. Os implementadores da política educacional conhecem os seus contextos de implementação e sabem quais são as necessidades locais dos estudantes. Para que a implementação seja bem-sucedida, é importante que os implementadores vejam sentido no que estão fazendo e que, para isso, tenham participado dos processos decisórios.

O SNE, portanto, objetiva aproximar os entes subnacionais e a União nesse processo de construção conjunta da política. Para isso, entendemos que há duas dimensões da implementação que devem ser evidenciadas, sendo que ambas consideram os conceitos federativos de autonomia e interdependência centrais para o caso brasileiro.

A primeira diz respeito aos entes subnacionais, uma vez que são os principais implementadores da política educacional por meio da oferta de matrículas da educação básica e, por isso, são atores fundamentais dentro do Sistema. A gestão direta dos sistemas de ensino depende integralmente da atuação incisiva dos estados e municípios. A pandemia da Covid-19 destacou veementemente o papel constitucional desses atores para a garantia do direito à educação. Nesse sentido, a autonomia dos estados e municípios deve ser resguardada em seu papel implementador e paralelamente deve ser estimulada a interdependência entre estados e municípios na implementação da política educacional.

> NO CASO DA EDUCAÇÃO, O SNE É UM SISTEMA DE GOVERNANÇA, E INTERNAMENTE A ELE OPERAM DIVERSOS SISTEMAS DE GESTÃO, POR ISSO DIZ-SE QUE O SNE É UM SISTEMA DE SISTEMAS. JÁ TEMOS CONSTITUÍDOS SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO, NOS QUAIS ATUAM AGENTES IMPLEMENTADORES QUE OPERACIONALIZAM A POLÍTICA EDUCACIONAL. ALEGORICAMENTE, É COMO SE OS DIVERSOS SISTEMAS DE GESTÃO FOSSEM PEÇAS DE UM QUEBRA-CABEÇA QUE SÃO INTERLIGADOS POR UM SISTEMA MAIS AMPLO, SÃO ÓRGÃOS QUE CONJUNTAMENTE COMPÕEM UM ORGANISMO.

A segunda dimensão diz respeito à atuação coordenada e conjunta das três esferas federativas, isto é, União, estados e municípios devem atuar conjuntamente na construção da política educacional, compreendendo sua natureza interdependente na educação. O princípio de coordenação chama pela cooperação, em seu sentido constitucional previsto no artigo 23, e pelo regime de colaboração, previsto no artigo 211 da Constituição Federal, cuja referência é diretamente aos sistemas de ensino. A pandemia, igualmente, apontou a necessidade de coordenação entre União, estados e municípios para garantir ações minimamente coerentes e que atendessem o território nacional de modo equitativo e eficiente. Em suma, os verbos coordenar, cooperar ou colaborar são imperativos e condicionais para um Sistema Nacional de Educação.

É sob essas duas perspectivas que este documento compreende a implementação do SNE. As demais referências sistêmicas que temos no Brasil — na saúde,

na assistência, em recursos hídricos — nos mostram que a etapa de implementação está em contínuo e progressivo aprimoramento e que seu sucesso depende, em grande parte, da combinação da autonomia e interdependência entre União, estados e municípios.

Quando olhamos a trajetória do SUS, observamos que o funcionamento do sistema permitiu que os estados e municípios participassem dos processos decisórios das principais políticas do Sistema, mesmo aquelas cujo desenho era uma prerrogativa exclusiva da União. Assim, a instituição da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da saúde no contexto de implementação do SUS possibilitou, por exemplo, que estados e municípios participassem das discussões a respeito da formulação da Norma Operacional Básica (NOB) nº 96/1996 do SUS, que instituiu mecanismos de indução financeira para que os municípios fossem contemplados com o recebimento de recursos mediante a oferta de um conjunto prioritário de serviços. O mesmo ocorreu com a Emenda Constitucional nº 29/2000, que instituiu a vinculação de recursos para estados e municípios, e que em tese não precisaria ser discutida com os estados e municípios para ser implementada. Já o Programa Mais Médicos, apesar de não ter tido o seu desenho pactuado com os entes subnacionais, teve as suas diretrizes de implementação acordadas juntamente com os estados e municípios no âmbito da CIT[3].

Apesar de o SNE ter fortes inspirações em outros sistemas nacionais de políticas públicas, como o SUS e o SUAS, deve-se considerar que o seu contexto de implementação é muito diferente dos outros dois. Isso se expressa pelo fato de que uma das ambições do SUS e do SUAS era fazer com que os municípios assumissem a oferta dos serviços de saúde e assistência social, juntamente com a indução da criação de capacidades estatais por parte dos municípios, já que, para serem contemplados com recursos federais, eles precisavam ter conselho, plano e fundo municipais. Já o SNE não está focado na indução da oferta, pois os estados e municípios já são os principais ofertantes da educação básica, de modo que a ambição prioritária do sistema reside na melhoria da qualidade da educação que é ofertada aos estudantes.

> JÁ O SNE NÃO ESTÁ FOCADO NA INDUÇÃO DA OFERTA, POIS OS ESTADOS E MUNICÍPIOS JÁ SÃO OS PRINCIPAIS OFERTANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, DE MODO QUE A AMBIÇÃO PRIORITÁRIA DO SISTEMA RESIDE NA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO QUE É OFERTADA AOS ESTUDANTES.

A implementação do SNE é um processo de extrema importância para o sucesso do sistema enquanto política pública, e por isso merece a atenção de todos os atores diretamente envolvidos nessa construção, assim como de todos aqueles que se preocupam com a melhoria na qualidade da educação no país. Sendo este um processo não trivial, a implementação do SNE deve ser pautada continuamente para que o sistema logre seus objetivos e garanta educação de qualidade aos estudantes de todo o país.

[3] | *GRIN, Eduardo José; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando Luiz. Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardias federativas. In J. M. Ruiz & E. J. Grin (Orgs). Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 181-238, 2020.*

3 Os elementos constitutivos do SNE na legislação

COM A APROVAÇÃO NO SENADO FEDERAL DO PLP Nº 235/2019[4] NO DIA 09 DE MARÇO DE 2022, O PROJETO FOI ENCAMINHADO À CÂMARA DOS DEPUTADOS NO DIA 17 DE MARÇO DO MESMO ANO, TEVE O APENSAMENTO DO PLP Nº 25/2019[5] E AGUARDA VOTAÇÃO EM PLENÁRIO.

Para entendermos melhor o conteúdo do projeto aprovado em março no Senado Federal e do que tramita na Câmara simultaneamente, este capítulo busca destacar e discutir as suas principais previsões que potencialmente vão compor o conteúdo final da lei que instituirá o SNE e das quais há maior consenso na comunidade educacional. Importante observar que, como qualquer projeto de lei, o PLP nº 235/2019 ainda pode sofrer alterações, contudo destacamos aqui os elementos considerados ideais do projeto para garantir um Sistema que comporte a diversa realidade educacional do país.

3.1 - DISPOSIÇÕES GERAIS DO PROJETO DE LEI

A natureza do SNE é definida em seu primeiro artigo, que também destaca o protagonismo na União na coordenação do sistema e a atribuição de que este seja mobilizado em todo o ciclo de produção das políticas educacionais a partir da integração da atuação de todos os entes federativos.

> ***Art. 1º. § 1º*** *O SNE consiste na articulação dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a coordenação da União, com vistas à integração de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais..*

Os princípios e diretrizes previstos no artigo 2º do PLP 235/2019 ressaltam a importância de uma gestão compartilhada e democrática da política educacional, mantendo sempre o foco na qualidade da educação para todos os estudantes e com garantia de equidade, ou seja, de igualdade de oportunidades. Também destaca princípios federativos, enfatizando a articulação e a pactuação entre União e entes subnacionais, bem como a instituição de padrões nacionais de qualidade da educação básica. Em consonância, os objetivos previstos no artigo 3º do PLP nº 235/2019 objetivam dar materialidade aos anseios do sistema.

As diretrizes são categóricas quanto à pactuação e à articulação entre as esferas de governo. Destaca-se o inciso XV que institui as instâncias permanentes de pactuação federativa, espaços fundamentais para garantir a governabilidade no Sistema Nacional de Edu-

Clique nos links e saiba mais:

[4] | *PLP 235/2019: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2149911&filename=PLP%20235/2019*

[5] | *PLP 25/2019: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2118780*

cação e os elementos educacionais e humanos que permeiam o processo de ensino aprendizagem. Não menos importante, a atenção a povos originários e aos grupos de indivíduos que demandam atenção específica, como pessoas com deficiência, são traços claros de uma arquitetura democrática e inclusiva, fazendo coro aos princípios também apresentados no projeto.

Apesar do nítido direcionamento à gestão tripartite, ou seja, a participação dos três níveis de governo na gestão do sistema, é importante observar que o projeto delimita o papel de cada um desses níveis, uma vez que, enquanto entes federativos, estes apresentam competências específicas no âmbito do SNE.

> NÃO MENOS IMPORTANTE, A ATENÇÃO A POVOS ORIGINÁRIOS E AOS GRUPOS DE INDIVÍDUOS QUE DEMANDAM ATENÇÃO ESPECÍFICA, COMO PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, SÃO TRAÇOS CLAROS DE UMA ARQUITETURA DEMOCRÁTICA E INCLUSIVA, FAZENDO CORO AOS PRINCÍPIOS TAMBÉM APRESENTADOS NO PROJETO.

3.2 - COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NO SNE

À União compete principalmente o papel coordenador, ou seja, buscar criar convergência na atuação de todos os entes federativos. Além disso, ela também é responsável por criar e manter uma das principais estruturas do sistema, que é a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), na qual todos os níveis de governo vão discutir as questões da política educacional para pactuar as suas decisões, conforme o **artigo 4º** do PLP 235/2019.

Tratando mais especificamente da composição da CITE, ela compreenderá cinco representantes da União com os seus respectivos suplentes, cinco representantes dos estados com os seus respectivos suplentes, sendo um de cada região do país e indicados pelo Consed, e, de modo paritário, cinco representantes dos municípios com os seus respectivos suplentes, sendo um de cada região do país e indicados pela Undime. Mesmo havendo mais de um representante na CITE por nível de governo, há uma expectativa de que todos os representantes de cada nível sejam articulados entre si e o seu posicionamento possa expressar as visões do respectivo ente, de modo que as discussões e posicionamentos expressem a posição dos três níveis de governo, e não dos 15 representantes individualmente.

Enquanto no âmbito nacional a União é a principal coordenadora do sistema, no âmbito subnacional os principais coordenadores são os estados. Em alguma medida as estruturas e dinâmicas de funcionamento subnacional do sistema são semelhantes ao seu funcionamento em âmbito nacional. Assim, além de coordenar os seus municípios, os estados também são responsáveis por criar e garantir o funcionamento das suas Comissões Intergestores Bipartite (CIBE), na qual estados e municípios vão interagir para pactuar sobre as questões da política educacional, como estabelece o PLP **em seu artigo 5º**. A **composição da CIBE** também ocorre de forma paritária, sendo composta por cinco representantes do governo estadual e seus respectivos suplentes, e cinco representantes dos municípios com os seus respectivos suplentes, todos indicados pela seccional da Undime.

Por fim, aos **municípios compete** coordenar o seu próprio sistema de ensino, uma vez que não possui maior abrangência que outro nível de governo, ou se integrar ao sistema de ensino estadual. Deve-se destacar que essa integração não diz respeito à fusão das redes mu-

nicipais com a rede estadual, mas sim à integração em termos sistêmicos, ou seja, a rede municipal passa a compor um sistema que é mais amplo que a sua própria rede. Além disso, os municípios desempenham um papel central na organização e no dimensionamento das demandas locais, para que, assim, no diálogo com o Estado, sejam disponibilizadas as informações necessárias para subsidiar o planejamento regional da oferta da educação pública.

De forma a tornar tais princípios e objetivos viáveis e operacionalizá-los no cotidiano da gestão educacional mediante o respectivo papel de cada ente federativo, o Sistema Nacional de Educação prevê as Comissões Intergestores como fundamentais para garantir que as políticas formuladas e/ou implementadas sejam coerentes com a realidade educacional de cada território e, igualmente, contribuam para uma melhor coordenação da educação nacional entre União, estados e municípios.

3.3 - AS COMISSÕES INTERGESTORES DA EDUCAÇÃO

Tratada a composição de cada uma das Comissões, é importante destacar as suas atribuições. No âmbito da CITE, o artigo 15 estabelece as suas competências, que de modo geral versam sobre as questões de ordem nacional envolvendo os três níveis de governo. As pactuações em torno dessas questões objetivam alinhar os esforços de todos os entes federativos, de modo que possam convergir na sua atuação. Em termos objetivos, as matérias passíveis de serem tratadas e pactuadas na CITE dizem respeito, por exemplo, à assistência técnica e financeira para os entes subnacionais, parâmetros nacionais de qualidade educacional e acesso, elaboração de diretrizes para carreira docente e para os processos de avaliação, além de diretrizes para o planejamento das políticas nacionais de educação.

Já no âmbito das CIBEs, as atribuições versam sobre questões regionais que envolvem a conjugação dos esforços dos estados e seus respectivos municípios. Deve-se destacar ainda que o funcionamento das CIBEs não deve ignorar as decisões da CITE, de modo que as decisões da CIBE sejam respaldadas pelas decisões da CITE em determinadas matérias.

Ao tratar das competências das CIBEs, é importante destacar que os estados e municípios são os principais ofertantes da educação básica, de modo que as suas pactuações tendem a causar impactos diretos no cotidiano dos estudantes. Entre as principais competências das CIBEs, podemos destacar a pactuação de assistência técnica e financeira aos municípios, incluindo os critérios para distribuição das transferências voluntárias, diretrizes para a carreira docente das redes estadual e municipais, compras compartilhadas entre estado e municípios e critérios de avaliação dos sistemas de ensino.

Ainda que as decisões pactuadas no âmbito das Comissões sejam eminentemente políticas, elas devem ser tecnicamente embasadas e respaldadas. Nesse sentido, as comissões podem instituir grupos de trabalho e câmaras técnicas, integrados por especialistas e representantes da sociedade civil, para debater temas específicos da política educacional. Há duas câmaras técnicas que são obrigatórias em nível nacional, segundo

> ESTADOS E MUNICÍPIOS SÃO OS PRINCIPAIS OFERTANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, DE MODO QUE AS SUAS PACTUAÇÕES TENDEM A CAUSAR IMPACTOS DIRETOS NO COTIDIANO DOS ESTUDANTES.

o PLP 235/2019: a Câmara de Apoio Normativo (CAN) e a Câmara Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica Pública de Qualidade (CIFEB).

A CAN possui caráter consultivo e objetiva subsidiar as discussões e pactuações da CITE. Entre as suas atribuições, podemos destacar a assessoria técnico-normativa e a contribuição para a discussão da formulação e implementação das diretrizes nacionais da política educacional. A previsão é que a sua composição será de membros representantes da sociedade civil que integram os conselhos da educação, sendo cinco representantes do CNE, cinco representantes dos conselhos estaduais de educação indicados pelo FONCEDE e cinco representantes indicados pela UNCME.

A CIFEB possui um caráter técnico, tendo em vista que lida com questões relacionadas ao financiamento da educação e é responsável por definir, monitorar e acompanhar as diretrizes de financiamento do Novo Fundeb. Assim, entre as suas atribuições podemos destacar a definição dos ponderadores de matrículas; aprovação de metodologias de cálculo, mensuração e avaliação; e a realização de estudos técnicos. A sua composição será feita por cinco representantes do MEC, sendo um representante do INEP e um do FNDE, cinco representantes dos secretários estaduais de educação de cada uma das regiões do país indicados pelo Consed e cinco representantes dos secretários municipais de educação de cada uma das regiões do país indicados pela Undime.

Quando tratamos de um país federativo, heterogêneo educacional e territorialmente como o Brasil, é importante garantir que essas Comissões, voltadas à pactuação, tenham abrangência nacional, estadual e municipal, e que entre elas haja efetiva e constante articulação. A implementação do Sistema Nacional de Educação passa, principalmente, pela estruturação e efetividade das Comissões, uma vez que estas serão as principais arenas interfederativas nas quais se darão os processos decisórios sobre os temas educacionais pelos diferentes níveis de governo. Em poucas palavras, as Comissões são responsáveis pela definição de parâmetros, diretrizes educacionais e aspectos operacionais, administrativos e financeiros do regime de colaboração, visando a gestão coordenada da política educacional.

QUANDO TRATAMOS DE UM PAÍS FEDERATIVO, HETEROGÊNEO, EDUCACIONAL E TERRITORIALMENTE, COMO O BRASIL, É IMPORTANTE GARANTIR QUE ESTAS COMISSÕES, VOLTADAS À PACTUAÇÃO, TENHAM ABRANGÊNCIA NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, E QUE ENTRE ELAS HAJA EFETIVA E CONSTANTE ARTICULAÇÃO

Como todos os entes federativos são autônomos e têm o mesmo peso dentro do sistema, a composição das Comissões, tanto em nível nacional (CITE) quanto estadual (CIBE), é paritária, ou seja, possui a mesma representação quantitativa. Pela mesma razão, segundo o PLP nº 235/2019, **as decisões serão tomadas por unanimidade**, ou seja, de forma consensual por todos os seus integrantes. O mesmo ocorre no âmbito das Comissões do SUS e SUAS, de modo que todos os atores são veto players e a discordância de um único ente é capaz de vetar alguma questão. Em termos práticos, os representantes dos diferentes níveis de governo devem debater as questões exaustivamente para que possam chegar a um consenso em torno das temáticas e, assim, pactuar as suas deliberações.

3.4 - PONTOS COMPLEMENTARES

O objetivo deste capítulo não é esgotar todos os temas do SNE que são contemplados no PLP nº 235/2019. No entanto, ainda há alguns outros pontos que merecem ser destacados:

>> Participação e controle social: o projeto de lei complementar prevê que a União promova a cada quatro anos a conferência nacional de educação, que deve ser precedida pelas conferências estaduais e municipais. Essas conferências são espaços nos quais os diversos segmentos sociais relacionados à educação, como as entidades dos estudantes, dos professores, sindicatos, movimentos sociais, entre outros, se reúnem para discutir a política educacional e pensar em propostas para o setor nos anos seguintes. Por sua vez, essas conferências devem ser articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, que também é formado por representantes de diversos segmentos sociais, estatais e não-estatais, e que tem entre as suas atribuições monitorar e avaliar a execução do Plano Nacional de Educação.

>> Formação e valorização docente: o projeto de lei ainda prevê a instituição do Fórum de Valorização dos Profissionais da Educação, que será composto por representantes dos três níveis de governo, e por representantes das entidades de classe e sindicatos dos diferentes profissionais da educação. Entre as principais atribuições desse fórum, destacam-se:

- acompanhar a atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- contribuir para a formulação de políticas voltadas à garantia da valorização dos profissionais da educação básica e superior, pública e privada, com relação à formação inicial e continuada, carreira, remuneração, salário, condições de saúde e relações democráticas de trabalho, em sintonia com as metas e estratégias do plano decenal de educação vigente;
- e contribuir para a formulação de diretrizes nacionais de carreira e de formação inicial e continuada. O PLP ainda prevê que um dos objetivos do sistema é assegurar formação inicial e continuada específica aos profissionais de educação na área de atuação.

> O SNE CONTEMPLA OS DOIS NÍVEIS DE ENSINO, A EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR. EMBORA EXISTAM MAIS ELEMENTOS ATRELADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ÂMBITO DO SISTEMA, TENDO EM VISTA A AMPLITUDE DESSE ECOSSISTEMA, O ENSINO SUPERIOR TAMBÉM É CONTEMPLADO EM DIVERSAS DIMENSÕES.

>> Ensino superior: o SNE contempla os dois níveis de ensino, a educação básica e superior. Embora existam mais elementos atrelados à educação básica no âmbito do sistema, tendo em vista a amplitude desse ecossistema, o ensino superior também é contemplado em diversas dimensões. O PLP destaca que entre os seus princípios encontra-se o respeito à autonomia universitária e à decisão da comunidade acadêmica nas consultas para escolha de dirigentes de instituições públicas de ensino superior. Quanto às competências da União, o projeto destaca a responsabilidade por financiar, coordenar, regular, supervisionar e avaliar as instituições públicas federais de educação superior que compõem a rede de ensino federal, além de implementar as políticas de avaliação da educação superior, em colaboração com os estados e o Distrito Federal por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e promover a articulação das políticas de desenvolvimento da educação superior das redes de ensino, incluindo a rede privada.

>> **Financiamento:** um dos grandes marcos instituídos pelo projeto em relação ao financiamento da educação está na inserção da CIFEB na CITE como uma câmara técnica. Essa comissão existe desde 2007, quando foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e é responsável por definir, acompanhar e monitorar as diretrizes de financiamento estabelecidas no âmbito do Fundeb. Entre as suas diversas atribuições, destacam-se principalmente a definição dos ponderadores de matrícula que vão balizar a distribuição de recursos no âmbito do fundo e a aprovação das metodologias de cálculo dos indicadores que são utilizados como critério para distribuição de recursos no âmbito do fundo.

O projeto ainda prevê que o financiamento da educação deve se pautar pelos princípios da equidade dos sistemas públicos de educação básica e por padrão mínimo de qualidade, que será parametrizado pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Em âmbito nacional o CAQ será definido pela CITE a partir de estudos técnicos do INEP, e competirá às CIBEs propor à CITE o CAQ de cada um dos estados, a partir da proposta elaborada pela INEP e da pactuação acerca da compatibilidade entre o CAQ nacional e a disponibilidade de recursos financeiros em cada estado. Por fim, destaca-se que as transferências intergovernamentais voluntárias da União para estados, municípios e Distrito Federal, e dos estados para seus municípios, deverão ter suas diretrizes e critérios pactuados no âmbito das suas respectivas comissões intergestores.

> AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL, E DOS ESTADOS PARA SEUS MUNICÍPIOS, DEVERÃO TER SUAS DIRETRIZES E CRITÉRIOS PACTUADOS NO ÂMBITO DAS SUAS RESPECTIVAS COMISSÕES INTERGESTORES.

4 Principais recomendações para a implementação do SNE

ANTES DE INICIAR ESSA DISCUSSÃO É IMPORTANTE REITERAR DOIS PONTOS IMPORTANTES. O primeiro é que o projeto de lei complementar proposto (PLP nº 235/2019), como exposto no capítulo anterior, pode sofrer alterações até sua aprovação final. Contudo, é fundamental assegurar os pontos destacados e discutidos em sua composição. Esses são indispensáveis e inegociáveis, pois são necessários para garantir uma base sólida e condições mínimas para a implementação do Sistema. Em segundo lugar, vale destacar que o SNE ainda não é uma política pública, tampouco uma lei aprovada, logo é preciso compreender que há um elemento de imprevisibilidade intrínseco aos seus resultados, que depende substancialmente das relações e negociações que serão cotidianamente construídas a partir do seu processo de implementação.

Dito isso, serão apresentadas a seguir recomendações elementares para a implementação do SNE, formuladas a partir da literatura nacional e de consensos já estabelecidos no plano dos sistemas nacionais de políticas públicas, a partir das experiências de outros sistemas, como o SUS e o SUAS. Essas recomendações estão endereçadas aos principais atores governamentais e não governamentais que essencialmente integrarão e participarão do Sistema Nacional de Educação.

4.1 - NÍVEL FEDERAL

Em contexto nacional, os principais elementos necessários para a implementação do SNE estão inicialmente localizados na estrutura administrativa do governo federal, na qual destacamos: o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). Além destes, destacam-se ainda: a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), principal arena interfederativa do Sistema; o Conselho Nacional de Educação (CNE) e os conselhos subnacionais, nas figuras do FONCEDE e UNCME; e os colegiados de representação dos estados e municípios, Consed e Undime. No plano normativo há a discussão sobre o Plano Nacional de Educação e sua relação com o SNE e a discussão sobre o financiamento da educação no âmbito sistêmico.

4.1.1 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

A coordenação federativa se expressa no alinhamento da atuação dos três níveis de governo. Historicamente a União é protagonista na promoção da coordenação federativa em diversos setores de políticas públicas, no âmbito dos sistemas nacionais e paralelamente a eles. Diante disso, é fundamental que a União promova a coordenação do SNE, assegurando a autonomia dos entes subnacionais e a sua devida participação nos processos decisórios.

É importante destacar que o SNE não objetiva refundar o que conhecemos atualmente como a estrutura de gestão da política educacional, mas criar novos mecanismos de interação entre os diferentes níveis de governo com vistas a promover uma gestão cooperativa e compartilha-

da entre os entes. Nesse sentido, o SNE não altera integralmente a estrutura do MEC e as suas atuais atribuições, mas o insere em um novo arranjo institucional de governança no qual ele precisa atuar em conjunto com os entes subnacionais e exercer o seu papel coordenador.

Para que o MEC exerça devidamente as suas atribuições, existem alguns desafios e questões — ou deixados como legado pela gestão de Jair Bolsonaro ou aqueles estruturais e característicos da configuração do Ministério — que precisarão ser observados para garantir o pleno funcionamento do SNE. Destacamos:

I. RECOMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

Desde 2017 a emenda constitucional nº 95/2016 que institui o chamado Teto de Gastos acabou com a vinculação de recursos da União para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ao fixar o piso da educação nos valores executados em 2017 e não mais no respectivo ano corrente, o que vem comprometendo o aporte de recursos para a área. Concomitante a esse processo, o governo federal — da gestão de 2019 — tem conferido baixa prioridade à educação básica na execução orçamentária do MEC[6]. Destaca-se ainda que a execução orçamentária da função educação foi menor nos anos de 2020 e 2021 em relação a 2019. Portanto, a recomposição do orçamento da educação deve ser uma das ações prioritárias na gestão educacional, para que a partir disso seja possível implementar adequadamente as políticas educacionais e o próprio SNE. Vale destacar que não há impacto fiscal com a instituição do Sistema, logo não há comprometimento orçamentário uma vez que ele for aprovado e efetivamente implementado. Contudo, é imperativo que o orçamento educacional esteja disponível para as políticas educacionais que compõem o Sistema. No SUS, as despesas com a função saúde do Ministério da Saúde cresceram razoavelmente desde o ano 2000, sendo as áreas com maior aporte de recursos a assistência hospitalar e ambulatorial e a atenção básica, respectivamente. O mesmo pode ser observado para os repasses realizados para os estados e municípios, que recebem em maior medida recursos destinados à média e alta complexidade, e atenção básica, respectivamente.

II. REESTRUTURAÇÃO DO CORPO TÉCNICO-POLÍTICO DO MEC

Nos últimos quatro anos a pauta ideológica tem permeado quase todos os setores de políticas públicas, e na educação talvez isso tenha acontecido de forma ainda mais profunda. Desde o início da gestão Bolsonaro temas como a chamada "ideologia de gênero", escola sem partido[7], escolas cívico-militares, homeschooling, entre outras, tiveram prioridade na agenda educacional em detrimento de pautas que efetivamente consideram as necessidades educacionais. Assim, é essencial que o MEC volte a ter em sua estrutura profissionais comprometidos com os desafios reais da educação brasileira, tais como a recomposição da aprendizagem, a fim de reduzir as desigualdades acentuadas pela gestão desastrosa da pandemia pela pasta. De imediato é urgente mobilizar a burocracia funcional e altamente especializada e estabelecer um corpo de dirigentes comprometidos com os reais problemas educacionais para reorganizar a casa, mas também compreendendo que isso é central para o funcionamento do Sistema. Aspectos como perenidade e memória institucional são características do sistemas de políticas públicas no Brasil, o que não será diferente para a pasta educacional. No âmbito do SUS, a manutenção da memória institucional das políticas pode ser observada, por exemplo, na dinâmica interna de funcionamento do Conass, que possui 27 técnicos de cada

Clique nos links e saiba mais:

[6] | Execução Orçamentária do Ministério da Educação - Relatório do 3º quadrimestre de 2021: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/relatorio-orcamento-mec-educacao-basica-2021/

[7] | Motores de Bolsonaro, Escola sem Partido e ideologia de gênero têm raízes religiosas: https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/10/motores-de-bolsonaro-escola-sem-partido-e-ideologia-de-genero-tem-raizes-religiosas.shtml

um dos estados nas suas câmaras técnicas e que são fixos, independentemente da alteração do (a) secretário (a) dos estados.

III. GARANTIA DE UMA GESTÃO CAPACITADA, AUTÔNOMA, ESTÁVEL E COMPROMETIDA COM A EDUCAÇÃO PARA O MEC

A exemplo dos últimos quatro anos, quatro ministros estiveram à frente do MEC por diferentes períodos de tempo. Os dois primeiros ministros, Ricardo Vélez[8] e Abraham Weintraub[9], tiveram as suas gestões marcadas por pautas ideológicas e por conflitos institucionais e sociais. Um outro postulante ao cargo, Carlos Decotelli, chegou a ser anunciado, mas não assumiu o cargo depois de desgastes envolvendo possíveis fraudes no seu currículo[10]. Milton Ribeiro foi o ministro mais longevo no cargo, mas teve a sua gestão permeada por diversas polêmicas envolvendo suas declarações controversas e escândalos de denúncias de corrupção[11]. Por fim, quem assume a direção do MEC é Vitor Godoy, que até então era secretário-executivo do ministério, com curta trajetória na condução de políticas educacionais. As consequências negativas da alta rotatividade de ministros em uma gestão que não priorizou a educação são percebidas em todos os níveis de ensino, desde a alfabetização[12] até a pós-graduação[13]. Os fatos evidenciam a necessidade da definição de uma liderança que possua ampla capacidade técnica e política, com conhecimento sobre a política educacional e sobre a estrutura do ministério, habilidade de negociação e barganha, e que compreenda os desafios educacionais que deverão ser superados nos próximos anos, desde aqueles históricos até os recém-estabelecidos.

No âmbito do Sistema, atores do alto escalão serão os principais a liderar e direcionar grandes decisões nas comissões, por isso a estabilidade diretiva é importante, pois, além de contribuir para a memória institucional, pode garantir processos fluidos e mais céleres. No SUS, apesar da conformação de uma burocracia frágil e instável no Ministério da Saúde — por fatores históricos — nos primórdios da conformação do sistema, a garantia de uma burocracia de alto escalão altamente capacitada e comprometida com o desenvolvimento do sistema foi essencial para o seu sucesso. Esse corpo de funcionários técnico-políticos, que ocupava as secretarias executivas do MS, era formado majoritariamente por médicos sanitaristas, sendo que de 18 secretários(as) de quatro mandatos ministeriais das décadas de 1990 e 2000, 10 possuíam formação em nível de doutorado, três em nível de mestrado e dois em nível de especialização. Além disso, a maior parte deles teve experiências de gestão em secretarias municipais e estaduais de saúde. Portanto, apesar da prerrogativa política para as indicações desses cargos, observa-se a importância de haver critérios técnicos nas nomeações[14].

Clique nos links e saiba mais:

[8] | MEC: relembre as polêmicas e disputas de Ricardo Vélez Rodríguez: https://novaescola.org.br/conteudo/16848/mec-relembre-as-polemicas-e-disputas-de-ricardo-velez-rodriguez

[9] | Relembre as gafes e polêmicas da gestão Abraham Weintraub no MEC: https://www.estadao.com.br/politica/as-gafes-e-polemicas-da-gestao-abraham-weintraub-no-mec/

[10] | Carlos Alberto Decotelli confirma saída do Ministério da Educação: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/carlos-alberto-decotelli-pede-demissao-do-mec/

[11] | Gestão de Milton Ribeiro foi marcada por declarações polêmicas e debandada de servidores: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/03/28/gestao-de-milton-ribeiro-foi-marcada-por-declaracoes-polemicas-e-debandada-de-servidores.ghtml

- MEC: gestão de Milton Ribeiro foi marcada por polêmicas e poucas ações: https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/03/28/mec-quem-e-milton-ribeiro.htm

- Corrupção no MEC: veja as evidências levantadas pela PF sobre Milton Ribeiro e pastores: https://exame.com/brasil/corrupcao-no-mec-veja-as-evidencias-levantadas-pela-pf-sobre-milton-ribeiro-e-pastores/

[12] | Ministério da Educação não tem dados sobre eficácia de jogo de alfabetização citado por Bolsonaro: https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/10/ministerio-da-educacao-nao-tem-dados-sobre-eficacia-de-jogo-de-alfabetizacao-citado-por-bolsonaro.shtml

[13] | Governo corta R$ 2,4 bi do MEC e federais podem parar por falta de recursos: https://www.em.com.br/app/noticia/educacao/2022/10/05/internas_educacao,1403585/governo-corta-r-2-4-bi-do-mec-e-federais-podem-parar-por-falta-de-recursos.shtml

[14] | COSTA, Luciana Assis; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: um estudo sobre o Ministério da Saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Saúde e Sociedade, v. 22, p. 1117-1131, 2013.

IV. GARANTIA DE ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL A NÍVEL NACIONAL:

A descoordenação federativa também foi, infelizmente, uma marca do modelo de governo adotado pela última gestão[15], pautado pelo confronto interfederativo em detrimento da cooperação. No contexto da pandemia de Covid-19, a descoordenação federativa deixou muitas sequelas para a educação na medida em que o MEC se eximiu do seu papel de coordenação e articulação com os entes subnacionais, sem lhes prestar a devida assistência técnica e financeira, e sem articular as medidas de isolamento necessárias para um retorno presencial seguro às aulas[16]. Nesse contexto, a perspectiva do MEC foi na maior parte do tempo a de que a educação básica é uma responsabilidade exclusiva dos estados e municípios, e não do MEC[17], evidenciando uma visão equivocada que ignora as atribuições constitucionais da União. Portanto, o MEC deve retomar ao seu protagonismo na coordenação federativa da educação em todos os seus níveis, especialmente na educação básica, articulando-se com estados e municípios para promover a sua convergência de atuação e lhes prestando o devido apoio técnico e financeiro. O SNE terá um papel fundamental nesse processo, além de fortalecer os mecanismos já existentes — a exemplo dos programas e transferências federais — será requerida criatividade para inovar e buscar outras eventuais soluções que favoreçam e induzam um modelo de gestão cada vez mais cooperativo aos entes subnacionais.

V. RECUPERAÇÃO DA CREDIBILIDADE DE RELACIONAMENTO COM TODOS OS ATORES, ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES, INCLUSIVE ORGANISMOS INTERNACIONAIS:

Os últimos escândalos que ocorreram no MEC abalaram a credibilidade do órgão perante os atores educacionais e outras organizações. Esses escândalos envolvem denúncias de interferência e influência direta de terceiros no âmbito de elaboração e de decisão das políticas educacionais, inclusive impactando os critérios de distribuição de recursos do ministério para os entes subnacionais[18]. Diante disso, é essencial que o MEC recupere a sua credibilidade perante a sociedade, o que se viabilizará por meio da transparência na sua atuação e da adoção de critérios objetivos e equitativos para distribuição de recursos entre os entes subnacionais, pautados em princípios republicanos. Na emergência do Sistema Nacional de Educação isso será ainda mais necessário, a exemplo do que ocorre nos demais sistemas no Brasil observa-se o forte envolvimento de diversos atores que podem contribuir tecnicamente para aprimorar as soluções e políticas vigentes será fundamental para reconstruir um relacionamento efetivo com a comunidade educacional.

VI. REALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO PARA MENSURAR DÉFICITS, NECESSIDADES E DESAFIOS EDUCACIONAIS, E ASSIM ELEGER PRIORIDADES PARA UMA ATUAÇÃO COORDENADA:

Os desafios da educação são imensos no país e há muitas políticas que devem ser reestruturadas, formuladas e implementadas para a sua resolução. No entanto, o ato de governar requer definição de prioridades, e os governos terão que

Clique nos links e saiba mais:

[15] | ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 663-677, 2020.

[16] | Criticado por falta de apoio ao ensino na pandemia, ministro pede na TV volta às aulas presenciais: https://www.estadao.com.br/educacao/criticado-por-falta-de-apoio-ao-ensino-na-pandemia-ministro-pede-na-tv-volta-as-aulas-presenciais/

[17] | Volta às aulas não é tema do Ministério da Educação, diz Milton Ribeiro: https://www.poder360.com.br/governo/volta-as-aulas-nao-e-tema-do-ministerio-da-educacao-diz-milton-ribeiro/

[18] | Escândalo do MEC: veja a cronologia do caso que levou à prisão de Milton Ribeiro e ao pedido de investigação contra Bolsonaro: https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/06/25/escandalo-do-mec-veja-a-cronologia-do-caso-que-levou-a-prisao-de-milton-ribeiro-e-ao-pedido-de-investigacao-contra-bolsonaro.ghtml

estabelecer as suas na educação. Evidentemente esse processo deve ocorrer a partir de uma profunda avaliação diagnóstica que indique qual é a real situação educacional do país em todas as suas etapas e modalidades de ensino, para que, a partir disso, possam ser estabelecidas estratégias de ação. As comissões intergestores, como veremos mais adiante, serão fundamentais para apoiar a União nesse processo e garantir coerência nas tomadas de decisão, bem como na priorização dos desafios educacionais. Por isso, uma burocracia técnica especializada e grupos de trabalho técnicos com especialização em diversos temas educacionais são igualmente importantes para a sustentação do Sistema Nacional de Educação. Esse processo de diagnosticar continuamente, a partir dos resultados educacionais e das demandas dos gestores, será uma prática cotidiana do Ministério da Educação, debatida pela Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE) e dialogada com as respectivas comissões no âmbito subnacional.

VII. REORGANIZAÇÃO INTERNA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

As adaptações que serão criadas na atual estrutura do ministério para se adequar às demandas de interação com os demais níveis de governo podem ser diversas. O ministério pode, por exemplo, criar núcleos internos no âmbito de cada uma das suas secretarias composta por técnicos e gestores que vão tratar especificamente das questões atinentes ao SNE e que são de interesse dos três níveis de governo ou criar um núcleo central na Secretaria de Educação Básica que será responsável por coordenar e acompanhar as atividades dos demais núcleos internos ou ainda criar um núcleo no gabinete do(a) ministro(a) que coordene e dialogue com o núcleo central e/ou com os demais núcleos internos de cada uma das secretarias. O ministério terá que readequar em alguma medida a sua rotina de trabalhos para que o SNE, assim como as suas dinâmicas de interação e gestão compartilhada, sejam absorvidas pelo órgão. São inúmeras as formas pelas quais esse processo pode ocorrer. Porém, destaca-se que é muito importante que o ministério designe membros fixos para desempenhar as atividades relacionadas ao SNE, preferencialmente normatizando tais delegações, pois assim será possível garantir a manutenção das dinâmicas de interação entre os diferentes níveis de governo e a memória institucional das políticas.

> É MUITO IMPORTANTE QUE O MINISTÉRIO DESIGNE MEMBROS FIXOS PARA DESEMPENHAR AS ATIVIDADES RELACIONADAS AO SNE, PREFERENCIALMENTE NORMATIZANDO TAIS DELEGAÇÕES, POIS ASSIM É POSSÍVEL GARANTIR A MANUTENÇÃO DAS DINÂMICAS DE INTERAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO E A MEMÓRIA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS.

Em suma, o sucesso do SNE no âmbito do MEC depende em grande medida do seu desempenho e organização no processo de implementação. A sua inserção no sistema demandará um esforço constante de interação entre os diversos setores internos do ministério, como as secretarias, e as estruturas do sistema com os entes subnacionais, assim como com os atores que estão de fora do executivo federal. Por um lado, há desafios recentes que foram acentuados pela gestão descoordenada do governo Bolsonaro, mas por outro há desafios históricos e estruturais que sempre apontaram para a necessidade de uma solução sistêmica para a educação. Nesse sentido, o SNE é uma resposta potente a todos os desafios postos, do passado e do presente, para garantirmos melhores condições educacionais a todos os estudantes do país.

4.1.2 - CITE (COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE DA EDUCAÇÃO)

A Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE) é a arena interfederativa na qual a União, estados e municípios irão interagir para discutir as políticas educacionais e pactuar as suas deliberações. Justamente por ser de interesse dos três níveis de governo que a sua composição é paritária, ou seja, reúne representação da União, estados e municípios.

É importante que as reuniões da CITE sejam periódicas, a exemplo da CIT do SUS e do SUAS, que ocorrem mensalmente. No entanto, a rotina de trabalhos da CITE não pode depender apenas dessas reuniões mensais, devendo ser constantemente exercida no âmbito das câmaras técnicas, formadas por técnicos especialistas de cada um dos níveis de governo, indicados pelo MEC e pelos colegiados de secretários estaduais e municipais.

No âmbito do SUS, tanto o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) quanto o Conselho Nacional de Secretarias municipais de Saúde (Conasems) também possuem grupos de trabalho interno, de modo que os seus técnicos, que possuem alto nível de especialização nos diversos temas da saúde, amadurecem internamente os temas pautados na CIT, para posteriormente debatê-los no âmbito da câmara técnica da CIT, levantando subsídios suficientes para a tomada de decisão. No âmbito do SUAS ocorre um processo muito semelhante por meio do Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social (Fonseas) e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), apesar de haver especificidades internas a cada um dos colegiados.

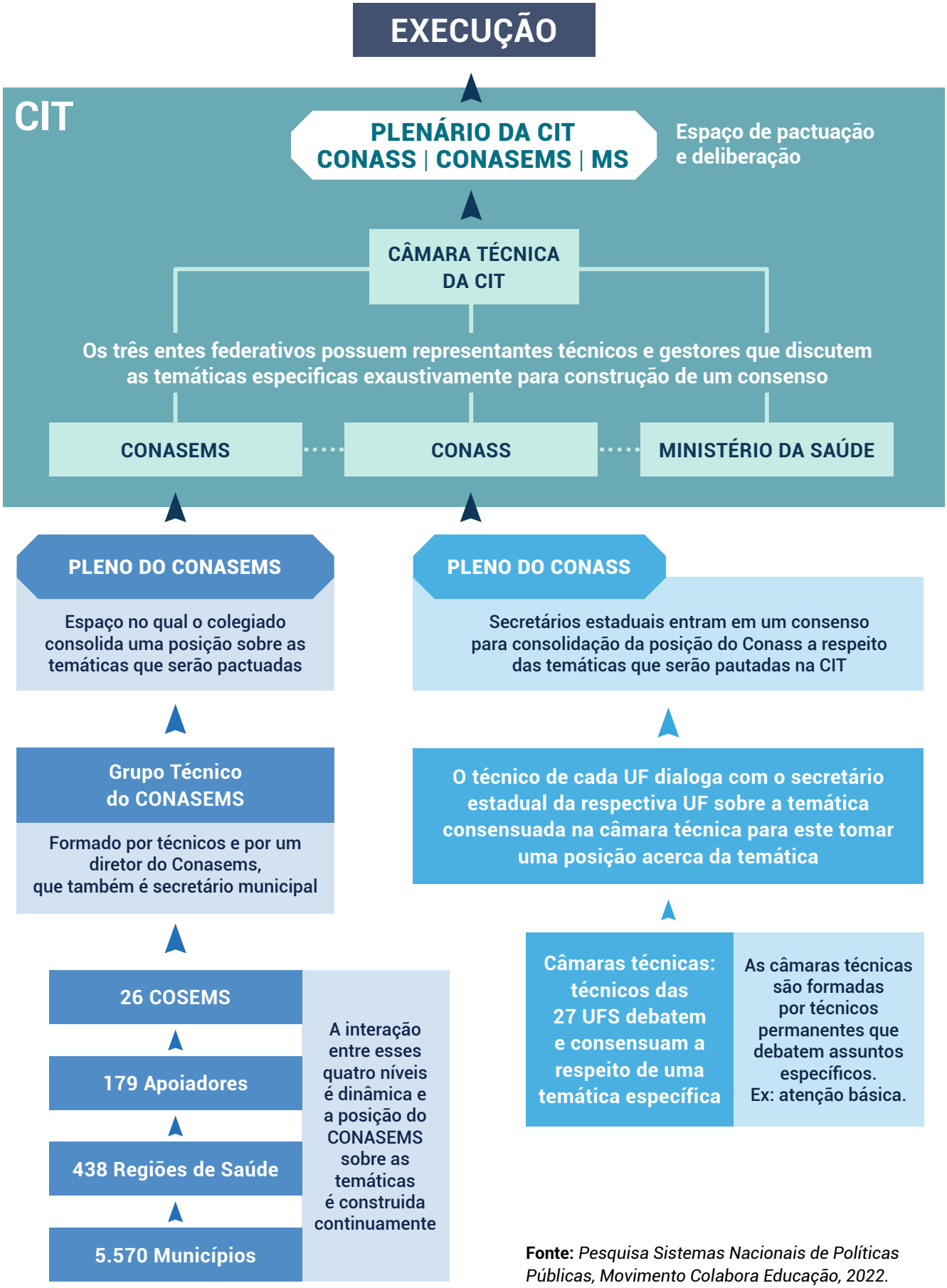
As dinâmicas internas que ocorrem no âmbito dos colegiados de representação dos secretários/secretarias estaduais e municipais, além de qualificar tecnicamente as questões que serão pactuadas na arena interfederativa, também visam formar um posicionamento dos entes em relação às questões que serão pautadas na CIT. Nesse sentido, o Conass possui câmaras técnicas que reúnem técnicos[19] das 27 secretarias estaduais de saúde. No âmbito dessas câmaras, os técnicos discutem e amadurecem as temáticas/políticas que futuramente serão objeto de pactuação na CIT.

Após chegar a um consenso técnico sobre a temática tratada na Câmara Técnica, cada um dos técnicos passa para o seu respectivo secretário estadual da saúde o que foi discutido e qual foi a posição consensual sobre a questão. Posteriormente, os 27 secretários estaduais de saúde se reúnem no Pleno do Conass, em Brasília, para discutir politicamente a temática e criar um consenso em torno da questão, para que a posição do Conass na CIT expresse a concordância dos 27 secretários. Evidentemente todo esse processo é dinâmico, e as discussões que ocorrem nas câmaras técnicas da CIT também subsidiam as posições do Conass.

No Conasems o processo é um pouco diferente. A quantidade de secretarias municipais de saúde inviabiliza que todos os secretários e/ou técnicos se reúnam para discutir as temáticas que serão pactuadas na CIT. No entanto, o Conasems possui internamente um grupo de trabalho equivalente ao respectivo grupo da CIT. Nesse grupo, formado por técnicos do próprio Conasems, discute-se internamente as questões que serão pautadas na CIT para que o colegiado amadureça a sua posição sobre as temáticas e políticas. Pelo menos um secretário municipal de saúde que compõe a diretoria do Conasems também integra esse grupo, para que a perspectiva da gestão municipal e dos desafios que a permeiam não seja ignorada no contexto dessas discussões. A figura 1 adiante ilustra as principais estruturas de governança do SUS e os seus fluxos decisórios.

[19] | Esses técnicos são fixos, independentemente da alteração do (a) secretário (a) estadual da saúde. Isso contribui para a manutenção da memória institucional das políticas.

FIGURA 1. FLUXOGRAMA DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO SUS EM ÂMBITO NACIONAL



Fonte: *Pesquisa Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, Movimento Colabora Educação, 2022.*

A participação dos entes subnacionais, que são os principais implementadores das políticas de saúde, no processo de decisão e desenho das políticas é fundamental para que essas levem em consideração as necessidades e perspectivas locais. Um exemplo de como os colegiados são importantes também no processo de formulação das políticas públicas pode ser abstraído do SUS: um programa do governo federal para compra de ambulâncias determinava que estas fossem todas padronizadas. Diante das especificidades locais, o Conasems pôde intervir junto ao governo federal por meio da comissão para que outros tipos de veículos também pudessem ser adquiridos por meio do programa, uma vez que há localidades que demandam embarcações para transporte de pacientes e outras que demandam carros adaptados para transitar em regiões acidentadas, por exemplo.

No contexto do SNE, a exemplo do SUS e do SUAS, os colegiados de representação dos estados e municípios, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), precisarão criar mecanismos internos de articulação e deliberação para que possam representar a posição dos respectivos entes na CITE. Obviamente esse processo ainda precisa ser pensado e aprendido. Criar consenso a partir de 26 secretarias estaduais de educação e uma distrital no caso do Consed, e da maioria das milhares de secretarias municipais de educação no caso da Undime, é uma tarefa desafiadora e que certamente deverá ter métodos claros e bem difundidos para a abordagem das questões que serão pautadas na Comissão Tripartite.

Portanto, ambos os colegiados precisarão criar critérios e mecanismos que conformem as suas posições em torno das questões que serão objeto de pactuação. Destaca-se ainda que, mais importante do que formar uma posição a partir do que pensam exatamente todos os entes (26 secretarias estaduais e uma distrital e milhares de secretarias municipais) é não perder de vista quais são as demandas e capacidades desses entes como um todo, considerando as suas especificidades contextuais. Na circunstância de formulação de uma política educacional no âmbito da CITE, por exemplo, talvez o Consed e a Undime não consigam ouvir todos os entes que representam, mas certamente saberão que as especificidades locais não permitem que essa política ignore a realidade.

Todavia, não se pode ignorar a estrutura e as dinâmicas de funcionamento de ambos os colegiados que também podem ser mobilizadas para potencializar a sua atuação no âmbito do SNE. O Consed, por exemplo, possui a tradição de constituir grupos de trabalho para discutir e amadurecer diversos temas educacionais, como anos iniciais e finais, formação, financiamento, ensino médio, educação infantil, educação híbrida, EJA, avaliação educacional e o próprio SNE. Essa dinâmica de trabalho para amadurecer os temas educacionais pode ser utilizada para tratar dos temas que serão pautados na CITE e certamente contribuirá para o Consed qualificar o debate no âmbito da arena interfederativa e na conformação das suas posições em relação às temáticas que serão objeto de pactuação. No entanto, também não se pode ignorar o ritmo de trabalho da CITE, dado que algumas matérias demandarão urgência e, consequentemente, o colegiado de representação das secretarias estaduais precisará fazer adaptações para conseguir acompanhar.

A PARTICIPAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS, QUE SÃO OS PRINCIPAIS IMPLEMENTADORES DAS POLÍTICAS DE SAÚDE, NO PROCESSO DE DECISÃO E DESENHO DAS POLÍTICAS É FUNDAMENTAL PARA QUE ESSAS LEVEM EM CONSIDERAÇÃO AS NECESSIDADES E PERSPECTIVAS LOCAIS.

Já a Undime possui uma organização interna que pode ser utilizada para organizar a sua atuação e representação no âmbito da CITE, que são as seccionais. Estas se constituem no âmbito de cada um dos estados e podem se subdividir em microrregionais dentro de um mesmo estado. As seccionais objetivam organizar a atuação dos dirigentes municipais de educação, promovendo a sua comunicação e articulação. Nesse sentido, as seccionais podem ser mobilizadas com o intuito de criar uma ponte entre os dirigentes municipais dos estados e a representação da Undime na CITE, de modo que essa representação possa ter conhecimento das diferentes realidades e necessidades locais, de forma a subsidiar a posição da Undime na CITE e as discussões que levará para a comissão.

Essas considerações sobre o funcionamento das comissões apontam para três ações muito importantes a serem tomadas para o pleno funcionamento da CITE:

1| que sejam estabelecidas câmaras técnicas na CITE no ato da sua instituição, ainda que essas câmaras também possam ser criadas a posteriori;
2| que o Consed e a Undime constituam internamente um corpo técnico de especialistas que vão se debruçar sobre os temas pautados na CITE e aprofundá-los no âmbito dessas câmaras técnicas junto com os técnicos do MEC;
3| que os colegiados criem mecanismos para constituir as suas posições sobre as temáticas e políticas que serão objeto de pactuação na CITE.

Evidentemente o funcionamento da CITE será dinâmico e orgânico, sendo ajustado de acordo com as suas necessidades específicas, mas é imprescindível que garantir estruturas e condições básicas desde a sua instituição para que essa arena atinja os seus objetivos e a razão da sua existência.

> EVIDENTEMENTE O FUNCIONAMENTO DA CITE SERÁ DINÂMICO E ORGÂNICO, SENDO AJUSTADO DE ACORDO COM AS SUAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS, MAS É IMPRESCINDÍVEL QUE ESTRUTURAS E CONDIÇÕES BÁSICAS SEJAM GARANTIDAS DESDE A SUA INSTITUIÇÃO PARA QUE ESTA ARENA ATINJA OS SEUS OBJETIVOS E A RAZÃO DA SUA EXISTÊNCIA.

A título de conhecimento, vale destacar a existência da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, instituída pela Portaria nº 1716/2019, que em muito se assemelha à proposta de composição e funcionamento da CITE para o Sistema Nacional de Educação. Segundo os documentos oficiais, essa instância tem por objetivo materializar a cooperativa interfederativa no que se refere ao acompanhamento das metas do PNE. Entre 2019 e 2021 foram realizadas três reuniões, com representação do MEC, Consed e Undime. Uma vez que for aprovado o SNE, essa instância pode, por exemplo, ser readequada para cumprir formalmente o papel atribuído à CITE, conforme a legislação.

Com a instituição da CITE e a formalização dos seus integrantes, é necessário elaborar seu regimento interno, definindo, por exemplo, entre outras questões que são essenciais para o seu funcionamento:

>> o fluxo de trabalho;
>> a periodicidade das reuniões;
>> as câmaras técnicas e as suas respectivas composições;
>> os meios de divulgação das atas das reuniões com as suas respectivas pactuações, assim como os canais de transmissão dessas reuniões;
>> o local em que as reuniões ocorrerão.

Segundo o PLP nº 235/2019, o regimento interno deve ser elaborado e aprovado de forma unânime pelos seus integrantes. A organização normativa das estruturas do SUS é muito semelhante. A CIT da saúde foi instituída por decreto[20] e o seu regimento interno definido pela portaria[21] do Ministério da Saúde. Nesse regimento constam a natureza e finalidade da CIT, as suas competências e organização.

Também segundo o PLP 235/2019, as decisões pactuadas nas Comissões serão normatizadas por meio de Normas Operacionais Básicas (NOBs), que normalmente são feitas por portarias do Ministério. Esse modelo de normatização das decisões pactuadas tenta mimetizar as NOBs que eram editadas no SUS e no SUAS. No entanto, nesses dois sistemas esse modelo de instrumento possuía outras finalidades. No SUS, as NOBs foram editadas pelo Ministério da Saúde (MS) na década de 1990 com o intuito de criar incentivos para que os municípios ofertassem serviços de saúde. No SUAS, duas NOBs foram pactuadas na CIT da assistência social e publicadas em 2005 e 2012[22] para disciplinar a gestão pública da política de assistência social. Atualmente as decisões pactuadas na CIT da saúde são normatizadas por meio de portarias do MS. Diante dessas considerações, é importante destacar que as pactuações da CITE precisarão ser normatizadas por meio de algum instrumento com força normativa, para que todos os entes federativos dêem a essas pactuações a importância que efetivamente possuem.

Apesar da instituição da CITE e de a normatização do seu funcionamento serem premissas do poder executivo federal, é importante que Consed e Undime participem desses processos, afinal uma das premissas do sistema é a gestão tripartite, que só pode ser efetiva com a garantia da participação dos entes subnacionais em todos os processos de tomada de decisão do sistema. Há um desafio adicional para ambos os colegiados de secretários que é justamente difundir a importância do sistema e a sua lógica de funcionamento para os entes subnacionais, com o intuito de legitimar a sua implementação e as decisões que serão pactuadas por todos os níveis de governo. O mesmo deve acontecer para a sociedade como um todo e para os representantes da sociedade civil que atuarão no sistema.

> A DIFUSÃO DO SNE NA SOCIEDADE, ESPECIALMENTE NA COMUNIDADE EDUCACIONAL, SERÁ UM DOS PRIMEIROS DESAFIOS DO SISTEMA E POR ISSO DEVERÁ CONTAR COM O APOIO DE TODOS OS NÍVEIS DE GOVERNO.

A difusão do SNE na sociedade, especialmente na comunidade educacional, será um dos primeiros desafios do sistema e por isso deverá contar com o apoio de todos os níveis de governo. Assim, é importante que o MEC subsidie tecnicamente os estados e municípios nesse processo de difusão, junto das autarquias federais é perfeitamente possível promover um "mutirão" de formação e capacitação de gestores de todo o Brasil sobre o significado e funcionamento do SNE. Ao mesmo tempo, é imprescindível que o Consed e a Undime utilizem a sua expertise, estrutura organizacional e capilaridade para contribuir com esse processo. A difusão do sistema é muito importante para pautar a gestão da política em todos os níveis de governo e para garantir a participação efetiva de todos os atores educacionais no processo de instituição e implementação do sistema.

Clique nos links e saiba mais:

[20] | Decreto nº 7.508/2011: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm

[21] | Portaria Ministerial (MS) nº 2.686/2011: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2686_16_11_2011.html

[22] | Resolução CNAS nº 33/2012: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf

4.1.3 - INEP E FNDE

O INEP e o FNDE são autarquias federais vinculadas ao MEC e que exercem um papel fundamental para promoção da política educacional em todo o país. Enquanto a primeira possui atribuições mais voltadas à promoção de evidências educacionais por meio de avaliações e exames nacionais, pesquisas estatísticas e indicadores educacionais, gestão do conhecimento e estudos, a segunda é responsável pela execução de políticas educacionais no MEC que estão relacionadas à gestão orçamentária e a transferências intergovernamentais, como as políticas de Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, etc.

A expertise de ambos os órgãos nas suas áreas de atuação, assim como o acúmulo de experiência e conhecimento nos seus mais de 50 anos de existência, conferem a essas duas autarquias uma posição de destaque na gestão da política educacional e, por isso, ambas as organizações devem ser integradas ao SNE para subsidiar tecnicamente as discussões e pactuações que serão realizadas no âmbito da CITE. É importante destacar ainda que as atribuições de gestão e execução de ambos os órgãos demandam ciência das deliberações que serão realizadas na CITE e que atuem em consonância e de forma coordenada com o sistema. Nesse sentido, a sua atuação deve dar vazão às deliberações do sistema nas suas respectivas áreas de competência.

Tratando mais especificamente do INEP, a sua atuação na realização de pesquisas estatísticas e na formulação de indicadores que monitoram e avaliam as políticas educacionais, assim como a realização do censo escolar da educação básica e superior, serão fundamentais para qualificar os debates da CITE e lançar luz sobre a real situação educacional do país, de modo que esses diagnósticos possam ser utilizados para definição de prioridades e estratégias de atuação dos três níveis de governo no âmbito do sistema.

O INEP possui ainda a atribuição de realizar avaliações de desempenho educacional, como as que realiza por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com a aplicação de provas e questionários individuais sobre a vida e o contexto de aprendizagem dos estudantes, que por sua vez subsidiam o cálculo do Ideb. No ensino superior o INEP é responsável por realizar, por exemplo, o ENADE, que avalia o desempenho dos estudantes que concluíram algum curso de nível superior, e o ENEM, que é o principal vestibular do país para ingresso no ensino superior. Diante dessas considerações, é notório que qualquer pauta que envolva a avaliação da educação no SNE deve contar com a participação do INEP para subsidiar tecnicamente as discussões e apoiar a implementação de eventuais deliberações que ocorram nas arenas de pactuação.

Já o FNDE é o órgão de maior referência no que diz respeito à assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. É por meio desse fundo que o MEC repassa recursos aos estados e municípios para execução dos programas de alimentação escolar, transporte escolar, livro didático, dentre outros, por exemplo. Além desses programas, o FNDE também realiza as transferências voluntárias do MEC. Assim, é indispensável que o órgão integre o SNE para subsidiar tecnicamente as discussões e deliberações

> A EXPERTISE DE INEP E FNDE NAS SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO, ASSIM COMO O ACÚMULO DE EXPERIÊNCIA E CONHECIMENTO NOS SEUS MAIS DE 50 ANOS DE EXISTÊNCIA, CONFEREM A ESSAS DUAS AUTARQUIAS UMA POSIÇÃO DE DESTAQUE NA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

sobre os programas que são executados com as transferências da União. Quanto às transferências voluntárias, é muito importante que os seus critérios de distribuição sejam pactuados na CITE e ancorados nos princípios da necessidade e da equidade, de modo a corrigir as desigualdades educacionais que permeiam as diferentes redes de ensino do país. Esses processos devem ser transparentes e lastreados em critérios técnicos, livres de favorecimentos políticos.

> A PARTICIPAÇÃO PERENE DO INEP E FNDE NA IMPLEMENTAÇÃO DO SNE É MUITO IMPORTANTE PARA SUBSIDIAR OS TRABALHOS REALIZADOS NO SISTEMA, SOBRETUDO NA CITE.

A participação perene do INEP e FNDE na implementação do SNE é muito importante para subsidiar os trabalhos realizados no sistema, sobretudo na CITE. Conforme abordado no capítulo 3, o PLP nº 235/2019 prevê que a CIFEB do Fundeb seja instituída como uma câmara técnica da CITE e que será integrada por um representante do INEP e um representante do FNDE. Essa participação é uma das expressões da importância de ambos os órgãos na formulação das políticas educacionais e na produção de conhecimento que subsidie a tomada de decisão. Todavia, deve-se destacar que a participação de ambos os órgãos não deve se restringir apenas a essa câmara técnica, mas também deve abranger outras temáticas pautadas no âmbito do sistema, como outros aspectos do financiamento da política, os sistemas e processos de avaliação, o planejamento educacional, entre outros temas que estejam nos limites do seu domínio.

4.1.4 - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Conselho Nacional de Educação possui atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC, gerando, dessa forma, uma contribuição de caráter técnico muito necessária para subsidiar continuamente as decisões do executivo federal. As suas funções normativas e de assessoramento ao MEC certamente respaldarão a atuação no ministério no âmbito do sistema. Considerando que algumas das atribuições do conselho são identificar os problemas educacionais e oferecer sugestões de soluções para tais, deliberar sobre diretrizes curriculares, contribuir com as discussões envolvendo o PNE e analisar questões da educação básica e do ensino superior como um todo, a sua atuação rotineira tende a contribuir expressivamente para alimentar as pautas da CITE, de modo que é fundamental que haja um diálogo perene entre as suas instâncias.

Segundo o PLP nº 235/2019, uma das possibilidades de institucionalização da interação entre o CNE e a CITE se dará pela CAN, uma câmara técnica da CITE de caráter consultivo. A previsão é que a CAN seja integrada por cinco representantes do CNE, além de cinco representantes do FONCEDE e cinco da UNCME. Entre as atribuições dessa câmara técnica, já destacadas no capítulo anterior, estão assessorar técnico-normativamente a CITE, discutir e contribuir com o processo de elaboração de diretrizes nacionais pelo CNE e apoiar o desenvolvimento de mecanismos de implementação das diretrizes nacionais em todos os sistemas de ensino. Todavia, deve-se destacar que esse modelo de interação entre conselhos e SNE é apenas uma das alternativas possíveis, de modo que a institucionalização da participação dos conselhos no sistema pode se dar por meio de outros mecanismos e canais de interação. O grande consenso repousa na premissa de que é imprescindível que os conselhos possuam o seu espaço resguardado no sistema e possam dialogar diretamente com os gestores que serão os tomadores de decisão.

A atuação dos conselhos no âmbito dos sistemas nacionais de políticas públicas é muito importante para que visões alternativas às dos gestores estejam presentes no processo de produção das políticas públicas. No entanto, essa atuação varia de acordo com o sistema. No SUS, por exemplo, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) atua paralelamente à CIT, tendo em vista que ambas instâncias possuem atribuições que demandam níveis de urgência diferentes no processo de tomada de decisão.

Enquanto o CNS pensa a política no médio e longo prazo, estabelecendo diretrizes e formulando o Plano Nacional de Saúde, a CIT possui a necessidade de tomar decisões no curto prazo, tendo em vista que os problemas da gestão precisam ser resolvidos de forma mais imediata. No entanto, um dos papéis da CIT é justamente dar vazão operacional às deliberações e formulações do CNS. Por outro lado, no contexto do SUAS, o CNAS possui uma atuação mais próxima à CIT da assistência social, tendo em vista que neste caso o conselho precisa ratificar as decisões que são pactuadas no âmbito da CIT, de modo que o CNAS atua como uma espécie de guardião das diretrizes e do próprio sistema.

Considerando a descentralização do sistema educacional, é imperativo que conselho nacional, conselhos estaduais e municipais busquem formas de convergência para pautar os seus respectivos executivos. As decisões no âmbito da Tripartite precisam estar alinhadas, em tempo e em realidade, às diretrizes e normativas já expedidas pelos conselhos e vice-versa.

4.1.5 - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

Assim como os órgãos já existentes vão contribuir para o desenvolvimento e funcionamento do SNE, os atuais instrumentos da política educacional também desempenharão esse papel. Entre eles podemos destacar o II Plano Nacional de Educação, que foi sancionado em 2014 por meio da Lei nº 13.005. Além de determinar a necessidade de implementação do SNE, o plano ainda prevê um conjunto de diretrizes da política educacional e 20 metas que devem ser cumpridas nos 10 anos da sua vigência.

> A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS NO ÂMBITO DOS SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS É MUITO IMPORTANTE PARA QUE VISÕES ALTERNATIVAS ÀS DOS GESTORES ESTEJAM PRESENTES NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A lei que institui o II PNE determina em seu Art.13 que *"o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei,* ***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"*[23]. Portanto, a instituição do SNE é mais do que um anseio da política educacional, mas é também uma obrigação legal.

Na mesma medida em que a instituição do SNE atende a uma demanda normativa do PNE, a implementação do SNE também garante maiores condições institucionais para o alcance das metas estabelecidas no plano. Portanto, ambas as políticas possuem uma relação de interdependência e estão intrinsecamente conectadas. Uma das premissas que permeiam a previsão do SNE no PNE é a de que a consecução dos resultados almejados pelo plano só será viabilizada mediante a conjugação dos esforços dos três níveis de governo na gestão da política educacional.

Clique no link e saiba mais:

[23] | Plano Nacional de Educação: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014

Por outro lado, a ausência do SNE tem sido um dos fatores impeditivos para o alcance das metas do Plano. Em junho de 2022 o INEP publicou o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE[24], no qual as 20 metas do plano são monitoradas a partir de 56 indicadores. O relatório indica que, dos 52 indicadores que foram efetivamente mensurados, apenas seis alcançaram a meta estabelecida no plano, e 24 indicadores estão abaixo da margem de 80% de execução em relação à meta.

Diante desse cenário, a implementação do SNE deve ser uma pauta prioritária da agenda educacional do país para assegurar o cumprimento das metas do III PNE. Ainda que esse processo não culmine de forma natural e automática na materialização do plano, é a partir do SNE que o regime de colaboração se efetivará e garantirá uma atuação coordenada dos entes federativos em detrimento de uma atuação fragmentada e que não viabiliza a consecução dos resultados educacionais almejados.

É importante destacar que o PNE é um instrumento de planejamento de longo prazo, de modo que as demais políticas educacionais devem em alguma medida se alinhar às suas diretrizes e às suas metas, com vistas à materialização dos seus resultados no período determinado pelo plano. Nesse sentido, o PNE deve ser pautado continuamente no âmbito da CITE e deve orientar as discussões e pactuações realizadas nessa arena interfederativa.

Entre as previsões do PLP nº 235/2019 sobre o PNE, destacamos as seguintes:

> ***Art. 2º*** *O SNE será organizado a partir dos seguintes princípios e diretrizes:*
>
> ***V –*** *integração do planejamento, por meio de planos decenais de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE);*

> ***PLP 235/2019 - Art. 15.*** *Compete à Cite estabelecer:*
>
> ***XV -*** *a matriz de responsabilidades dos entes federativos para a execução das estratégias do PNE definidas em lei;*
>
> ***XVI -*** *as diretrizes para avaliação e monitoramento do PNE.*

> É IMPORTANTE DESTACAR QUE O PNE É UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO, DE MODO QUE AS DEMAIS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DEVEM EM ALGUMA MEDIDA SE ALINHAR ÀS SUAS DIRETRIZES E ÀS SUAS METAS, COM VISTAS A MATERIALIZAÇÃO DOS SEUS RESULTADOS NO PERÍODO DETERMINADO PELO PLANO. NESTE SENTIDO, O PNE DEVE SER PAUTADO CONTINUAMENTE NO ÂMBITO DA CITE E DEVE ORIENTAR AS DISCUSSÕES E PACTUAÇÕES REALIZADAS NESSA ARENA INTERFEDERATIVA.

Importante destacar que, recentemente — novembro/2022 —, foi realizada a IV Conferência Nacional de Educação (CONAE), espaço democrático estabelecido para ampliar a participação da sociedade no desenvolvimento da educação no Brasil. A CONAE é também o momento de debater em âmbito nacional as demandas das conferências estaduais e municipais para a elaboração do próximo Plano Nacional de Educação. Em 2022, o tema da Conferência é "INCLUSÃO, EQUIDADE E QUALIDADE: compromisso com o futuro da educação brasileira", tópicos que devem permear não só a discussão sobre governança e SNE, mas todo o debate público educacional.

Clique no link e saiba mais:

[24] | INEP lança Relatório do 4º Ciclo de monitoramento do PNE: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/inep-lanca-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne-nesta-sexta-24

4.1.6 - FINANCIAMENTO

Embora não seja um elemento suficiente para implementação das políticas públicas, o financiamento certamente é um dos elementos necessários mais importantes para a sua consecução. Cabe destacar mais uma vez que o SNE não cria despesas adicionais para a política educacional, portanto não possui impacto fiscal. No entanto, a implementação desse novo arranjo de governança permite que os atores educacionais dos diferentes níveis de governo possam discutir conjuntamente e pactuar aspectos operacionais do financiamento educacional que são essenciais para o sucesso da sua gestão e dos resultados das políticas públicas.

No âmbito do Fundeb, a Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica e Qualidade existe desde 2007 e conta com a participação de representantes dos três níveis de governo para tratar de questões operacionais do fundo. Como tratado no capítulo 3, segundo o PLP nº 235/2019, essa comissão passará a integrar a CITE na condição de câmara técnica. No entanto, as questões de financiamento que serão pautadas pelo sistema não podem se restringir apenas à gestão do Fundeb e devem contemplar diversos outros aspectos da política que envolvam os diferentes níveis de governo.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) tipificou quais eram as despesas classificadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e quais não eram para fins de cumprimento do percentual mínimo de vinculação de receitas determinado no artigo 212 da Constituição Federal. Porém, as despesas relativas ao pagamento de aposentadorias e pensões, que representam um montante muito alto de recursos, não se enquadraram em nenhuma das duas previsões da LDB, de modo que cada ente federativo adotava uma regra para classificação destas despesas, assim como os tribunais de contas estaduais, o que gerava desigualdades entre os diferentes entes. Isso perdurou até a aprovação da EC nº 108/2020, que vetou o pagamento dos inativos da educação com recursos do MDE. Esse contexto de dissenso em torno da classificação das despesas com inativos certamente teria maior potencial de ser dirimido no âmbito do SNE, tendo em vista a existência de uma instância permanente de interação e pactuação entre os diferentes níveis de governo. Um outro exemplo de dissenso ocorre no registro das despesas com MDE no SIOPE por parte dos estados, que fazem ajustes dos seus registros contábeis para se adequar aos padrões do sistema, inviabilizando dessa forma a precisa apreensão do objeto dos gastos educacionais e a comparação dos gastos com MDE entre os diferentes estados[25].

Talvez um dos temas mais conflituosos em relação ao tema do financiamento da educação seja a concepção do CAQ. Além de esse parâmetro de financiamento ser permeado por diversas disputas em torno do que se entende por qualidade educacional, também existem muitos conflitos em torno da sua operacionalização e mensuração. Por sua vez, a Constituição Federal determina que a União deverá assegurar padrão mínimo de qualidade aos estudantes, e a EC nº 108/2020 determinou que a referência desse padrão é o CAQ, que deve ser pactuado em regime de colaboração. Assim, as instâncias do SNE se demonstram como espaços oportunos para que o tema seja devidamente amadurecido, discutido e pactuado entre os três níveis de governo.

Por fim, em um webinário[26] organizado em novembro de 2022 pelas docentes Ursula Peres (USP) e Zara Figueiredo

Clique no link e saiba mais:

[25] | Comparação das despesas estaduais por etapa de ensino e os desafios para avançar no novo Fundeb: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211123_bapi_artigo_5.pdf

[26] | Webinário Novo Fundeb: desafios da equidade: https://www.youtube.com/watch?v=O7XDJYFF4I4&t=7109s

(UFOP) sobre o Novo Fundeb, um representante do Consed destacou que, no âmbito desta política de financiamento, o ICMS educacional[27] — que redefine a forma de distribuição da cota-parte deste imposto dos estados para os municípios baseado em critérios de melhoria de rendimento com redução das desigualdades — "não se completa se não tiver regime de colaboração", ou seja, as políticas de financiamento devem ser constantemente pautadas pela atuação conjunta dos diferentes níveis de governo. Ressaltou-se ainda a importância da regulamentação do SNE. Nesse mesmo contexto, o presidente da Undime relatou que, ao dialogar com uma funcionária do MEC sobre o Novo Fundeb, ela destacou a importância de compreender toda a regulamentação do Fundeb para que pudessem ajudar os municípios a terem clareza nos novos critérios de distribuição de recursos.

Todo o novo arranjo do Fundeb, como os critérios de distribuição de recursos, as metas que devem ser alcançadas pelas redes de ensino para serem contempladas com mais recursos, os sistemas de registros contábeis, entre outras questões envolvendo a operacionalização da política, deve ser pautado religiosamente no âmbito do sistema, tanto em nível nacional quanto regional, para que todos os entes disponham de informações suficientes para lograr os objetivos intentados pela política e possam garantir melhoria na qualidade da educação.

4.2 - NÍVEL SUBNACIONAL

Os estados brasileiros possuem diferentes níveis de capacidades estatais e colaboração com seus municípios por diversos motivos: diversidades territorial e socioeconômica, trajetória institucional, disponibilidade de recursos etc. Por isso, para as recomendações em nível subnacional é importante considerar dois pontos. Primeiramente é preciso levar em conta a heterogeneidade territorial e educacional nos estados brasileiros, que também tem impactos no âmbito sistêmico e nas formas de implementação, bem como na celeridade dos processos, que se darão em ritmos distintos. E um segundo ponto é referente às assimetrias nas capacidades estatais, o que, infelizmente, coloca os estados brasileiros em distintos patamares educacionais e pode afetar substancialmente o efetivo funcionamento da lógica sistêmica no âmbito territorial e mais local. Isto posto, as recomendações para entes subnacionais consideram suas especificidades e contexto e apontam para questões de natureza ampla, comuns a todos os estados.

Os tópicos abordados são relativos à construção de capacidades estatais para as secretarias de estado e municípios, às Comissões Intergestoras Bipartites (CIBEs), aos conselhos estaduais e municipais de educação e, por fim, de âmbito normativo aos planos estaduais e municipais de educação.

TODO O NOVO ARRANJO DO FUNDEB, COMO OS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS, AS METAS QUE DEVEM SER ALCANÇADAS PELAS REDES DE ENSINO PARA SEREM CONTEMPLADAS COM MAIS RECURSOS, OS SISTEMAS DE REGISTROS CONTÁBEIS, DENTRE OUTRAS QUESTÕES ENVOLVENDO A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA, DEVE SER PAUTADO RELIGIOSAMENTE NO ÂMBITO DO SISTEMA, TANTO EM NÍVEL NACIONAL QUANTO REGIONAL, PARA QUE TODOS OS ENTES DISPONHAM DE INFORMAÇÕES SUFICIENTES PARA LOGRAR COM OS OBJETIVOS INTENTADOS PELA POLÍTICA E POSSAM GARANTIR MELHORIA NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.

Clique no link e saiba mais:

[27] | *ICMS Educacional: o que avançou. nos estados e quais os riscos e incertezas para a educação: https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/ICMS-Educacional-o-que-avan%C3%A7ou-nos-estados-e-quais-os-riscos-e-incertezas-para-a-educa%C3%A7%C3%A3o*

4.2.1 - CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Embora não sejam suficientes e devam contar também com outros elementos, as capacidades estatais são uma das condições necessárias para a implementação das políticas públicas. Apesar de serem entendidas a partir de diversas perspectivas, comumente as capacidades estatais são conceituadas como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas. Há ainda duas dimensões utilizadas para tratar do conceito: técnico-administrativa e político-relacional.

As capacidades técnico-administrativas dizem respeito às disposições materiais para que as políticas públicas sejam implementadas. No campo educacional essas capacidades são, por exemplo, estabelecimentos de ensino, material didático, transporte escolar, docentes, planos de educação, entre outros elementos necessários para consecução das políticas públicas. Destaca-se ainda a disposição de um corpo técnico qualificado capaz de pensar e operacionalizar a política em todo o seu ciclo.

Um corpo técnico bem qualificado é indispensável para a implementação de qualquer política pública que, em alguma medida, terá os seus resultados refletidos nessas disposições materiais. No âmbito da implementação do SNE no contexto dos estados, é fundamental que esse corpo técnico disponha de conhecimentos sobre políticas educacionais, mas, além dessas, é fundamental que também entenda de cooperação federativa e gestão compartilhada, uma vez que a implementação do sistema pressupõe a atuação conjunta dos estados com seus respectivos municípios.

A formação dessas burocracias é um dos pilares centrais da operacionalização do sistema, pois são elas que fornecerão subsídios técnicos para orientar as discussões e pactuações do sistema em contexto subnacional. Além da qualificação técnica adequada, é muito importante que essa burocracia seja perene, pois, dessa forma, é mais fácil garantir a continuidade das políticas públicas, a sua memória institucional e a sincronia das relações interpessoais. Na medida em que se constitui um corpo técnico fixo, as relações entre técnicos e tomadores de decisão também tendem a ser mais coesas no tempo.

Os estados são os coordenadores do SNE no âmbito subnacional, portanto é necessário que a disposição do corpo técnico para implementação do sistema seja prioritariamente da sua responsabilidade. Além disso, os estados tendem a dispor de mais recursos financeiros e de um maior corpo burocrático do que os municípios, o que lhes confere quase que naturalmente esta atribuição. No entanto, essa burocracia não deve pensar na implementação do sistema apenas da perspectiva do governo estadual, mas se ater às necessidades e especificidades dos respectivos municípios. Assim como no contexto nacional os estados são muito diversos entre si, com capacidades e necessidades específicas, no contexto regional os municípios também tendem a ser muito diversos entre si, de modo que a implementação do SNE deve considerar essas especificidades e as necessidades particulares de todos os entes subnacionais.

Analogamente ao que ocorre no âmbito federal, as secretarias estaduais de educação terão que pensar na realização das suas atividades em um novo contexto institucional e, da mesma forma, isso não

> OS ESTADOS SÃO OS COORDENADORES DO SNE NO ÂMBITO SUBNACIONAL, PORTANTO É NECESSÁRIO QUE A DISPOSIÇÃO DO CORPO TÉCNICO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA SEJA PRIORITARIAMENTE DA SUA RESPONSABILIDADE.

significa que toda a estrutura dessas secretarias precisará ser revista. Na prática, pode haver núcleos que pensem na articulação da secretaria estadual de educação com as secretarias municipais no âmbito do sistema, e esses núcleos devem ser integrados pelo corpo técnico que pense na gestão compartilhada da política educacional em todas as suas ações.

A despeito da existência de núcleos e técnicos nas secretarias que vão lidar diretamente com a implementação do SNE, é muito importante que toda a burocracia estatal que lida com a educação tenha conhecimento a respeito desse novo arranjo institucional no qual a gestão da política vai se inserir. Nesse sentido, é importante que todos os servidores da educação recebam formação adequada para conhecer do que se trata o SNE em sua completude, desde as questões de âmbito nacional até as questões de âmbito subnacional que afetarão diretamente a forma como a gestão da política será feita internamente nas secretarias de educação. Como destacado anteriormente, a estrutura das secretarias de educação, tanto estaduais quanto municipais, não será redesenhada em sua totalidade, mas terá que se adaptar a esse novo arranjo que visa a cooperação. Isso significa dizer, por exemplo, que decisões que antes eram unilaterais agora precisarão ser discutidas com outros níveis de governo, uma vez que muitas ações da política educacional buscarão ser mais cooperativas e realizadas de forma compartilhada.

Além da difusão do conhecimento sobre a natureza do sistema entre o alto e o médio escalão das secretarias estaduais e municipais de educação, é muito importante que todos os atores envolvidos com a política tenham conhecimento a respeito do que é o SNE, o que inclui as diretorias regionais de ensino, os diretores de escola, coordenadores e professores. Ainda que nem todos esses atores atuem diretamente no processo de tomada de decisão do sistema, todas as suas atividades são afetadas em alguma medida por decisões que serão tomadas nos espaços decisórios do sistema. Assim, é muito importante que esses atores reconheçam a legitimidade dessas decisões e entendam a complexidade do ecossistema no qual estão inseridos.

Por fim, destaca-se a outra dimensão das capacidades estatais, a político-relacional, que diz respeito à viabilização da implementação das políticas públicas a partir das interações interpessoais e da cooperação construída por meio destas relações. Nesse sentido, as comissões intergestores são os espaços que por natureza propiciam a construção desse tipo de capacidade estatal, uma vez que é por esse meio que os estados e municípios poderão discutir e pactuar elementos essenciais da política educacional, bem como rever condições internas para viabilizar e alcançar os objetivos propostos..

A DESPEITO DA EXISTÊNCIA DE NÚCLEOS E TÉCNICOS NAS SECRETARIAS QUE VÃO LIDAR DIRETAMENTE COM A IMPLEMENTAÇÃO DO SNE, É MUITO IMPORTANTE QUE TODA A BUROCRACIA ESTATAL QUE LIDA COM A EDUCAÇÃO TENHA CONHECIMENTO A RESPEITO DESSE NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL NO QUAL A GESTÃO DA POLÍTICA IRÁ SE INSERIR.

ALÉM DA DIFUSÃO DO CONHECIMENTO SOBRE A NATUREZA DO SISTEMA ENTRE O ALTO E MÉDIO ESCALÃO DAS SECRETARIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, É MUITO IMPORTANTE QUE TODOS OS ATORES ENVOLVIDOS COM A POLÍTICA TENHAM CONHECIMENTO A RESPEITO DO QUE É O SNE, O QUE INCLUI AS DIRETORIAS REGIONAIS DE ENSINO, OS DIRETORES DE ESCOLA, COORDENADORES E PROFESSORES.

4.2.2 - CIBE (COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE DA EDUCAÇÃO)

A CIBE é o espaço no qual os estados vão interagir com os seus respectivos municípios para discutir e pactuar questões relacionadas à política educacional e a sua gestão compartilhada. Essas comissões são instituídas no âmbito de cada um dos estados e a sua natureza é muito similar à da CITE. Enquanto a CITE trata das políticas nacionais e da gestão tripartite do sistema, a CIBE trata das políticas regionais, constituídas no âmbito dos estados, portanto, está relacionada à gestão bipartite.

No entanto, ambas as arenas interfederativas são interdependentes, de modo que muitas vezes as pactuações realizadas na CITE precisam ser discutidas na CIBE para que os municípios e estados as implementem de acordo com a sua realidade, e as demandas discutidas nas CIBEs também podem ser levadas à CITE para fomentar o debate no âmbito nacional. Nesse sentido, é esperado que haja uma dinâmica de interação entre ambas as arenas.

Segundo o PLP nº 235/2019, as CIBEs deverão ser criadas e mantidas pelos estados, sendo instituídas por ato do poder executivo estadual. Conforme tratado no capítulo anterior, será composta por cinco representantes do estado, incluindo o secretário estadual de educação, e cinco representantes dos municípios, que devem ser dirigentes municipais de educação indicados pelo presidente da seccional da Undime no estado, todos com os seus respectivos suplentes. Apesar de a instituição de CIBE ser uma prerrogativa do executivo estadual, é importante que os representantes dos municípios participem desse processo, com o intuito de conferir maior legitimidade a essa instituição e já estarem envolvidos com o sistema desde um dos primeiros marcos de início da sua implementação. Um outro processo que deve contar com a participação dos municípios — esse de caráter obrigatório — é a formulação do regimento interno de cada uma das CIBEs. Esse regimento deve ser pactuado entre o estados e municípios e normatizado por meio de uma Portaria da Secretaria de Educação do Estado.

> APESAR DE A INSTITUIÇÃO DE CIBE SER UMA PRERROGATIVA DO EXECUTIVO ESTADUAL, É IMPORTANTE QUE OS REPRESENTANTES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPEM DESSE PROCESSO, COM O INTUITO DE CONFERIR MAIOR LEGITIMIDADE A ESSA INSTITUIÇÃO E JÁ ESTAREM ENVOLVIDOS COM O SISTEMA DESDE UM DOS PRIMEIROS MARCOS DE INÍCIO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO.

Cada uma das 26 CIBEs terá o seu próprio regimento interno, mas de forma geral esses regimentos devem prever a natureza da CIBE, destacar a sua composição (prevista no ato do poder executivo que a criou e na lei que cria o sistema), organização interna e fluxos decisórios. Entre as atribuições passíveis de pactuação na CIBE e previstas no PLP nº 235/2019, destacam-se questões relacionadas ao planejamento regional, formulação de diretrizes, assistência técnica e financeira dos estados aos municípios, critérios de transferências dos recursos voluntários, além das questões abordadas no capítulo anterior.

A formulação dos regimentos internos das CIBEs é particular a cada uma delas, porém, deve-se considerar que cada um dos estados possui uma trajetória das relações de cooperação comos seus respectivos municípios. Portanto, não é oportuno que as CIBEs possuam os mesmos regimentos e dinâmicas de trabalho. Os diferentes pontos de partida quanto à trajetória de cooperação

demandam diferentes estratégias de implementação e funcionamento das comissões. Não se pode esperar, por exemplo, que a CIBE do Ceará, que é um estado com longa tradição de cooperação entre o estado e os seus municípios e que já possui diversos mecanismos de interação entre ambos os níveis de governo, possua a mesma estrutura da CIBE de um estado sem tradição de cooperação. Em resumo, a instituição das CIBEs deve se dar de forma personalizada, de acordo com as demandas particulares de cada um dos estados.

> NÃO É OPORTUNO QUE AS CIBES POSSUAM OS MESMOS REGIMENTOS E DINÂMICAS DE TRABALHO. OS DIFERENTES PONTOS DE PARTIDA QUANTO À TRAJETÓRIA DE COOPERAÇÃO DEMANDA DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES.

Concomitantemente, é muito importante que, no decorrer da sua implementação, as diferentes CIBEs interajam entre si e possam trocar experiências e perspectivas sobre dinâmicas de trabalho, de modo a promover aprendizados institucionais entre si. No contexto desse processo, também é muito importante que o MEC apoie tecnicamente a instituição das CIBEs, já que possui um corpo técnico altamente capacitado e que, juntamente com Consed e Undime, pode dar o suporte necessário para que as comissões sejam instituídas adequadamente e estabeleçam uma rotina de trabalho que viabilize a gestão compartilhada do sistema nacional de educação no contexto local.

Ainda na seara da cooperação, outras estruturas que podem ser inseridas no sistema em contexto regional para contribuir com as discussões da política no âmbito das CIBEs são as coordenadorias regionais de ensino. Como essas estruturas administrativas pensam na política a partir de recortes territoriais, elas potencialmente têm condições para expressar as demandas locais e a perspectiva dos seus estabelecimentos de ensino, de modo a contribuir com o aprimoramento das políticas educacionais em todo território estadual. Ainda que não possuam assento na CIBE, essas coordenadorias e regionais de ensino podem ser convidadas para contribuir para o debate da política educacional por meio de canais formais de interação, sendo possível ainda que exista uma câmara técnica nas CIBEs para realizar a intermediação entre essas estruturas e os gestores educacionais das CIBEs.

Assim como na CITE, as CIBEs poderão instituir grupos de trabalho e câmaras técnicas com o intuito de subsidiar tecnicamente as discussões e pactuações que serão realizadas entre estados e municípios. Essas câmaras técnicas são muito importantes para qualificar o debate e garantir que as políticas sejam construídas a partir de sólidas evidências e de diagnósticos bem fundamentados da realidade de cada território do estado.

Além disso, é importante destacar a necessidade de que essas câmaras técnicas disponham de especialistas das respectivas áreas a que elas dizem respeito e que eles sejam fixos, de modo que possam acompanhar no tempo o desenvolvimento das políticas, a fim de garantir a sua memória institucional e uma regularidade no fluxo de trabalho e interação com as demais estruturas da comissão. Concomitantemente, é importante que a representação dos municípios contemple diversas regiões do estado, para que a perspectiva das diversas realidades possa se expressar no âmbito das comissões e as pactuações não ignorem as especificidades das diferentes realidades.

4.2.3 - CONSELHOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Assim como o CNE, os conselhos estaduais e municipais também possuem o seu papel no SNE no contexto nacional. Segundo o PLP nº 235/2019, esses conselhos também têm representação na CAN da CITE, que é feita por cinco representantes indicados pelo FONCEDE e UNCME. Essa participação assegura às representações sociais dos diferentes níveis de governo a expressão das suas perspectivas e anseios em relação à política educacional.

No entanto, no contexto subnacional não há previsão no PLP nº 235/2019 de que os conselhos estaduais e municipais de educação possuam um espaço pré-determinado nas CIBEs, por exemplo. Ainda assim, é primordial que essas comissões e os governos estaduais, que são os coordenadores do sistema no contexto regional, pensem no papel desses conselhos no âmbito subnacional do SNE.

Apesar de terem as suas atribuições definidas pelas leis que os instituem, os conselhos estaduais e municipais possuem funções normativa, deliberativa e de assessoramento ao poder executivo, podendo ser responsáveis, por exemplo, pela criação de diretrizes e normas atinentes à política educacional no âmbito do seu nível de atuação. Nesse sentido, é essencial que as CIBEs estejam alinhadas com o seu conselho estadual da educação e com a representação dos conselhos municipais de educação, para que haja coesão entre as decisões dos conselhos subnacionais e a atuação dos gestores no âmbito das CIBEs.

Para viabilizar essa conexão dos conselhos com as suas respectivas CIBEs é possível que seja institucionalizado no regimento interno um espaço de participação, a exemplo da própria CAN na CITE. Esse espaço, que também pode ser uma câmara técnica de apoio normativo, pode ser consultivo e formado pela representação do conselho estadual de educação e dos conselhos municipais de educação, a partir da indicação da UNCME e FONCEDE.

> É MUITO IMPORTANTE QUE ESSAS COMISSÕES E OS GOVERNOS ESTADUAIS, QUE SÃO OS COORDENADORES DO SISTEMA NO CONTEXTO REGIONAL, PENSEM NO PAPEL DESSES CONSELHOS NO ÂMBITO SUBNACIONAL DO SNE.

4.2.4 - PLANOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Assim como o PNE estabelece objetivos, metas e diretrizes para a política educacional no contexto nacional, estados e municípios também contam com os seus respectivos planos de educação, que basicamente possuem os mesmos intuitos, mas são específicos dos seus contextos locais. Apesar dessas especificidades locais, é essencial que haja uma conexão entre os instrumentos de planejamento educacional dos diferentes níveis de governo, para que, assim, seja viabilizada a atuação coordenada de todos os entes federativos.

No âmbito nacional, por exemplo, a meta 1 do PNE versa sobre educação infantil, porém, essa etapa de ensino é de responsabilidade prioritária dos municípios, de modo que é necessário que estes insiram nos seus planos municipais de educação uma meta correspondente. Apesar de os governos estaduais não serem diretamente responsáveis pela oferta da educação infantil, também é de sua responsabilidade o apoio e a coordenação dos municípios, para que estes possam ofertar adequadamente os serviços dessa etapa de ensino, sendo que o mesmo se aplica à União.

O planejamento é um processo no qual se estabelece uma relação entre dois tempos, o presente e o futuro. Assim, determina-se um horizonte e a partir das condições presentes se estabelece por meio do planejamento quais são as ações necessárias para que esse horizonte seja alcançado. Na política educacional, o PNE é o instrumento responsável por realizar o planejamento de longo prazo para todo o contexto nacional, de modo que a sua materialização depende da ação de todos os níveis de governo, o que inclui estados e municípios. Por isso, é indispensável que os entes subnacionais formulem os seus planos educacionais em consonância com o PNE.

No contexto do SNE, o alinhamento entre os planos educacionais das esferas governamentais é essencial para viabilizar a atuação conjunta dos três níveis de governo em torno da política educacional. Este alinhamento objetiva criar um mesmo horizonte para União, Estados e Municípios, que a partir de suas atribuições específicas contribuirá de diferentes formas para que as metas educacionais sejam cumpridas. A coordenação federativa intentada pelo sistema será potencializada a partir deste alinhamento.

Concomitantemente, os espaços de interação entre os diferentes níveis de governo, como a CITE e as CIBEs, propiciam condições para que os estados e os municípios dialoguem entre si com vistas a criar essa coesão entre os seus planos educacionais. Todavia, deve-se destacar que essa construção não é natural e depende da agência dos atores educacionais atuantes no sistema.

Deve-se destacar ainda que esse alinhamento entre os planos educacionais dos três níveis de governo não visa ignorar as especificidades dos estados e municípios em relação à sua situação educacional, mas estabelecer quais são as prioridades da política comum a todos os entes. Evidentemente, os estados e municípios devem contemplar nos seus planos aspectos que sejam particulares da sua realidade e buscar meios para que suas demandas sejam atendidas de forma conjunta.

NO CONTEXTO DO SNE, O ALINHAMENTO ENTRE OS PLANOS EDUCACIONAIS DAS ESFERAS GOVERNAMENTAIS É ESSENCIAL PARA VIABILIZAR A ATUAÇÃO CONJUNTA DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO EM TORNO DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ESTE ALINHAMENTO OBJETIVA CRIAR UM MESMO HORIZONTE PARA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS, QUE A PARTIR DE SUAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS CONTRIBUIRÁ DE DIFERENTES FORMAS PARA QUE AS METAS EDUCACIONAIS SEJAM CUMPRIDAS. A COORDENAÇÃO FEDERATIVA INTENTADA PELO SISTEMA SERÁ POTENCIALIZADA A PARTIR DESTE ALINHAMENTO.

O âmbito subnacional, sem dúvidas, supõe uma dinâmica federativa muito desafiadora, uma vez que as unidades da federação (UFs) e os municípios se caracterizam por sua alta heterogeneidade territorial e educacional. Enquanto prioridade, há o entendimento de que a instituição das Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs) marca o início da implementação do sistema no contexto regional, pois nelas serão definidas, por regimento, todas as regras para o seu funcionamento, o que inclui as pactuações das políticas regionais. De modo complementar, os conselhos se apresentam como integrantes desse processo, subsidiando a tomada de decisão dos gestores estaduais e municipais. Nesse contexto, os planos estaduais e municipais de educação são norteadores que devem compor e orientar as discussões. É muito importante reforçar que a autonomia dos entes e dos colegiados que compõem os sistemas de ensino segue preservada e deve ser resguardada.

4.3 - A SOCIEDADE CIVIL EM PERSPECTIVA

A participação da sociedade e de outros atores na formulação e implementação das políticas públicas por meio das suas organizações e entidades é uma das expressões da sua natureza democrática. Essa participação é fundamental para a efetividade das políticas, pois é por meio dela que os atores envolvidos na política, incluindo os seus beneficiários, poderão expressar as suas demandas e perspectivas a respeito da sua realidade. Na política educacional, a participação é mais do que uma recomendação, já que a própria Constituição Federal concebe a "gestão democrática do ensino público" como um dos princípios educacionais.

A participação social nas políticas públicas públicas possui muitas dimensões, entre as quais podemos citar o acompanhamento e o controle. O acompanhamento garante que a sociedade esteja a par do que está sendo realizado pelo poder público, enquanto o controle garante uma responsabilização do poder público pelas suas ações e inações, o que em termos gerais pode ser conceituado como o processo de accountability.

Assim como em diversas outras políticas, é muito importante a participação da sociedade no processo de implementação do SNE, para que assim seja garantida a sua democratização e legitimidade diante dos diversos atores sociais. Objetivamente essa participação pode ser feita pelos conselhos educacionais, pelas associações da área educacional, entidades de classe, sindicatos, entre outras organizações que representam um conjunto de atores educacionais, incluindo os beneficiários diretos da política, que são os estudantes e, neste caso, pode-se citar, por exemplo, as entidades secundaristas e de representação dos estudantes de graduação e pós-graduação.

> ASSIM COMO EM DIVERSAS OUTRAS POLÍTICAS, É MUITO IMPORTANTE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SNE, PARA QUE ASSIM SEJA GARANTIDA A SUA DEMOCRATIZAÇÃO E LEGITIMIDADE DIANTE DOS DIVERSOS ATORES SOCIAIS.

A participação dos conselhos municipais, estaduais e nacional no âmbito nacional do sistema garante em alguma medida que a sociedade civil esteja representada nos espaços institucionalizados do sistema. No entanto, essa participação não é efetivamente ampla e contempla uma pequena parcela da sociedade civil. Por essa razão, o PLP nº 235/2019 destaca a importância da realização das conferências nacionais pela União, que devem ser precedidas pelas conferências municipais, estaduais e distrital. Essas conferências já existem e ocorrem a cada quatro anos, e se caracterizam por serem espaços nos quais os diversos segmentos sociais vinculados à educação se reúnem para tratar de temas centrais à política, podendo expressar assim as suas perspectivas sobre as políticas já implementadas e endereçar as suas questões sobre as futuras políticas.

Em novembro de 2022 foi realizada a IV CONAE[28], que contou com 2.200 representantes do setor público e dos segmentos sociais vinculados à educação. Parte desses membros é composta por delegados eleitos nas conferências estaduais. É possível observar que as conferências possuem um fluxo dinâmico de funcionamento, de modo que as confe-

Clique no link e saiba mais:

[28] | IV Conferência Nacional de Educação - CONAE 2022: http://undime.org.br/uploads/documentos/phpqkRJjs_60e5fb2c2ba38.pdf

- Documento referência CONAE 2022: http://undime.org.br/uploads/documentos/phpFjsOw0_60e5fb2c30820.pdf

rências municipais são importantes para garantir a participação social nesse nível de governo, mas elas também alimentam as conferências estaduais, que, por sua vez, além de garantir a participação social no âmbito estadual, também alimentam a conferência nacional. Essa dinâmica de funcionamento possibilita que as questões subnacionais cheguem ao nível nacional e passem a ser de conhecimento de todos os atores da política, de modo que possam ser discutidas e entrar na agenda governamental.

Uma questão muito percebida durante a realização da oficina do Eixo III na CONAE, cujo título foi o PNE 2024-2034 na articulação do Sistema Nacional de Educação, foi a notória ausência de consenso conceitual e prático sobre sistemas nacionais de políticas públicas e sua aplicação para o caso educacional. Pontos como as atribuições e a composição das comissões intergestores foram repetidamente questionados, assim como a autonomia dos sistemas de ensino num novo contexto sistêmico. Com isso, é importante destacar que esses espaços de participação são peças-chave para difusão de informação e conhecimento para a comunidade educacional. Para iniciar a implementação do Sistema, é fundamental assegurar que esses espaços estejam envolvidos, pois, além de sua legitimidade, possuem alta capilaridade no território brasileiro.

O SNE se valerá de todos esses mecanismos de participação social na medida em que os próprios atores internos ao sistema, como as secretarias estaduais e municipais de educação, o MEC e os conselhos, colocarem na pauta do sistema as questões tratadas no âmbito das conferências. Evidentemente, a participação social é muito importante para a gestão democrática do sistema, porém, a permeabilidade das pautas sociais em seu interior depende em alguma medida dos atores internos ao sistema. Todavia, não se pode ignorar que os gestores do sistema, apesar de não terem sido eleitos, foram indicados pelos políticos eleitos, portanto, naturalmente possuem legitimidade para ocupar os seus espaços no sistema e tomar decisões que impactarão a realidade das pessoas.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL É MUITO IMPORTANTE PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA, PORÉM, A PERMEABILIDADE DAS PAUTAS SOCIAIS EM SEU INTERIOR DEPENDE EM ALGUMA MEDIDA DOS ATORES INTERNOS AO SISTEMA. TODAVIA, NÃO SE PODE IGNORAR QUE OS GESTORES DO SISTEMA, APESAR DE NÃO TEREM SIDO ELEITOS, FORAM INDICADOS PELOS POLÍTICOS ELEITOS, PORTANTO, NATURALMENTE POSSUEM LEGITIMIDADE PARA OCUPAR OS SEUS ESPAÇOS NO SISTEMA E TOMAR DECISÕES QUE IMPACTARÃO A REALIDADE DAS PESSOAS.

No âmbito do SUS a dinâmica de participação é muito semelhante. A cada quatro anos se realizam conferências municipais, estaduais e nacional, de modo que os diversos segmentos sociais da área da saúde possam discutir o sistema e a política de saúde. Por sua vez, essas conferências contribuem para formulação dos planos municipais, estaduais e nacional de saúde, que vão orientar a gestão da política no período a que eles se referem. No entanto, os conselhos são responsáveis por garantir a participação contínua da sociedade no sistema, ainda que não atuem diretamente no âmbito da CIT da saúde e não participem dos processos decisórios dessa arena, que são eminentemente processos e decisões operacionais e de gestão do sistema. Para a educação, equipara-se os conselhos da saúde às diversas entidades representativas que a compõem, desde Consed, Undime, CNE e conselhos subnacionais, até movimentos estudantis e fóruns locais de educação.

4.3.1 - AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil é ator importante para a consolidação do SNE. Para além dos atores governamentais que o compõem, a comunidade educacional participa indiretamente - no apoio tanto à construção de conhecimento quanto à elaboração de ferramentas para melhorar a capacidade técnica do poder público. Instituições de ensino superior e da sociedade civil organizada, por exemplo, geram contribuições importantes para a feitura de políticas públicas em todos os seus setores, e na educação não é diferente. A participação desses atores pode ocorrer de numerosas formas, das quais destacamos aqui três maneiras pelas quais essas contribuições podem apoiar no processo de efetivação do SNE:

DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS

A repercussão de boas práticas de gestão colaborativa contribui ativamente para a disseminação de conhecimento, proporcionando aos estados e municípios conhecer soluções para problemas que muitas vezes possuem contextos semelhantes e possibilitam a sua replicabilidade. A sistematização de experiências exitosas de regime de colaboração já é uma realidade na área educacional, seguir nessa disseminação é fundamental para alimentar o SNE.

FOMENTO AO DEBATE

A produção de conhecimento científico e técnico promove o fomento ao debate em todos os espaços, uma vez que essa é uma característica inerente ao processo científico. Esse debate produz dados e evidências que contribuem para a melhoria constante das políticas públicas de modo geral, constituindo uma base de apoio fundamental para assegurar uma implementação bem-sucedida do SNE.

TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIAS SOCIAIS

De maneira harmônica com a academia, as organizações da sociedade civil organizada possuem expertise em ações de apoio na transferência de tecnologia social. No caso do Sistema, esse intercâmbio de práticas bem-sucedidas de gestão sistemática das redes de ensino, regime de colaboração na educação e efetivação de espaços de pactuação gera contribuições primordiais para o momento inicial de sua instituição.

Como foi abordado nos capítulos anteriores, há uma série de atores governamentais que atuam de diferentes formas na conformação da política educacional e que atuarão na implementação do SNE. Destacou-se também a importância da sociedade civil na participação desse processo com vistas a garantir uma gestão democrática do sistema. Há ainda um outro conjunto de atores não governamentais que trabalha continuamente com o objetivo de contribuir para a melhoria da educação no país, como as instituições de ensino superior e as organizações do terceiro setor. Ambas podem apoiar de modo formal — no modo de consultados ou parte de câmaras técnicas no âmbito das comissões intergestoras — ou informalmente, a partir de debates e eventos públicos.

> A SOCIEDADE CIVIL É ATOR IMPORTANTE PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SNE. PARA ALÉM DOS ATORES GOVERNAMENTAIS QUE O COMPÕEM, A COMUNIDADE EDUCACIONAL PARTICIPA INDIRETAMENTE SEJA NO APOIO À CONSTRUÇÃO DE CONHECIMENTO OU NO APOIO À ELABORAÇÃO DE FERRAMENTAS PARA MELHORAR A CAPACIDADE TÉCNICA DO PODER PÚBLICO.

A maior parte das instituições de ensino superior, por meio dos seus cursos de graduação e pós-graduação, além dos centros de pesquisa, se dedica a estudar a educação brasileira em seus múltiplos eixos e dimensões. Todo esse esforço gerou um acúmulo muito expressivo de conhecimento e proporcionou a formação de especialistas que são referências nas suas áreas de pesquisa. Por outro lado, muitas organizações do terceiro setor também se dedicam a pensar a política educacional em suas múltiplas dimensões, sendo que muitas delas atuam diretamente com as redes de ensino com o intuito de lhes prestar apoio técnico, enquanto outras trabalham na produção de conhecimento e estudos que objetivam subsidiar a melhoria da gestão e qualidade da educação.

Toda essa expertise e experiência que foram acumuladas ao longo dos últimos anos certamente podem contribuir significativamente para a implementação do SNE. Evidentemente essa é uma responsabilidade do poder público, porém, deve-se considerar que a complexidade da tarefa demanda um conjunto de atores estatais e não-estatais para consecução dos seus objetivos. Nesse sentido, o poder público pode contar com o apoio dessas organizações para pensar a política educacional, desde a gestão das redes de ensino e do sistema de governança, até a dimensão pedagógica das políticas que vão se conformar no interior do sistema.

4.4 - SÍNTESE E ILUSTRAÇÕES

Este capítulo foi dedicado a apresentar recomendações para a implementação do Sistema Nacional de Educação. Para auxiliar na compreensão, trouxemos uma série de exemplos referentes aos demais sistemas de políticas públicas e de que forma poderíamos pensá-los para o contexto educacional. A variedade de atores e as diferentes dinâmicas são traços característicos e inevitáveis das políticas setoriais. No âmbito nacional, destacamos a importância de estabelecer a Comissão Intergestores Tripartite, sua dinâmica e o papel dos atores neste espaço. Semelhantemente, destacamos o mesmo para o âmbito subnacional, sobre as Comissões Intergestores Bipartite e a sua heterogeneidade.

MUITAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR TAMBÉM SE DEDICAM A PENSAR A POLÍTICA EDUCACIONAL EM SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES, SENDO QUE MUITAS DELAS ATUAM DIRETAMENTE COM AS REDES DE ENSINO COM O INTUITO DE LHES PRESTAR APOIO TÉCNICO, ENQUANTO OUTRAS TRABALHAM NA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E ESTUDOS QUE OBJETIVAM SUBSIDIAR A MELHORIA DA GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.

Para trazer maior concretude aos principais elementos do SNE, realizamos um exercício de esboçar visualmente:

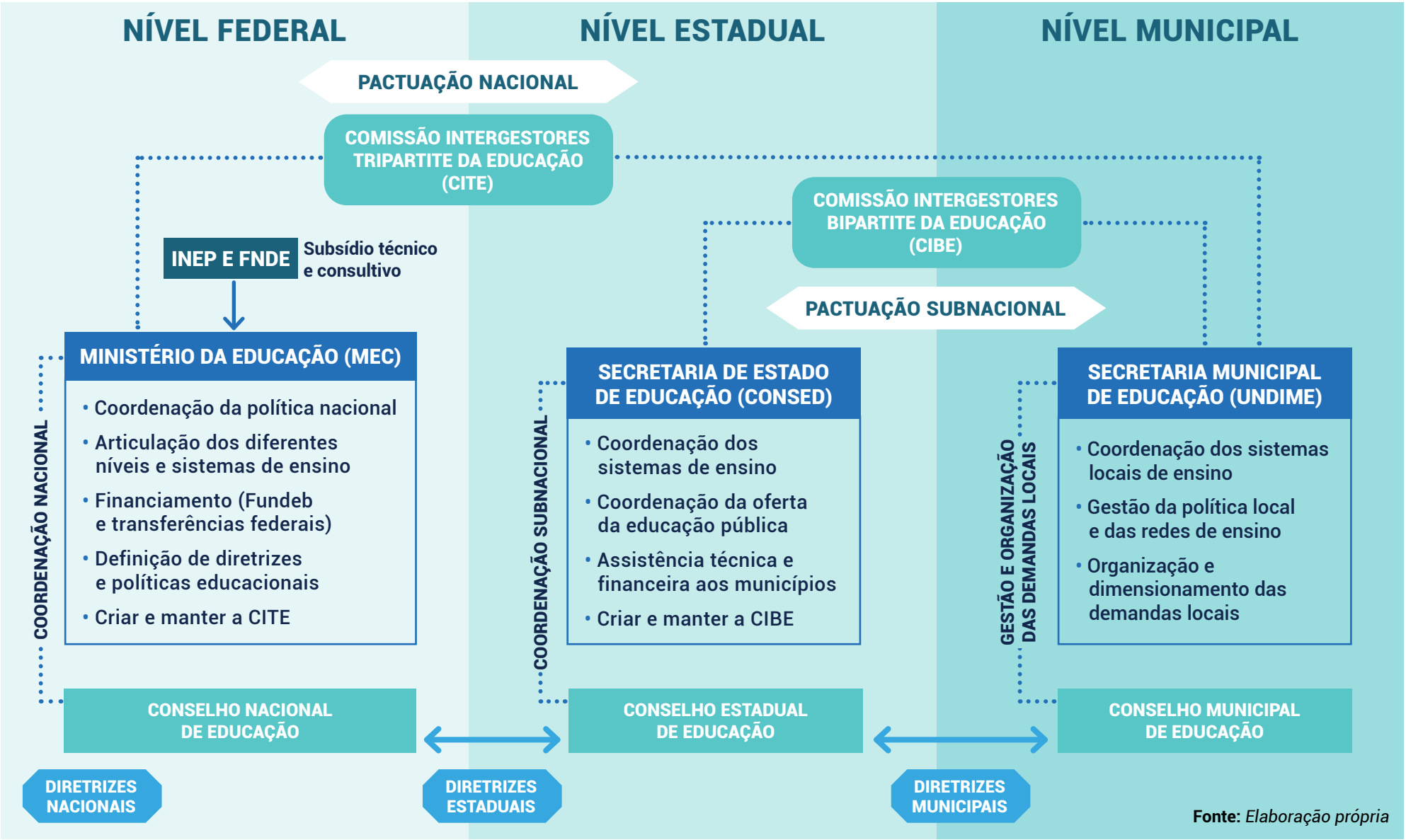
>> Uma proposta de organização do Sistema Nacional de Educação, com os atores que o compõem no âmbito decisório e finalístico;

>> Uma proposta de organização da Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), com os atores que a compõem e sua dinâmica de funcionamento;

>> Uma proposta de organização das Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs), com os atores que a compõem e sua dinâmica de funcionamento.

Reforçamos, por fim, que esta é uma primeira proposta. As dinâmicas de funcionamento podem e devem se alterar à medida que o SNE adquirir maior robustez institucional. Destaca-se, ainda, que, como é possível observar nas ilustrações, as estruturas de governança do sistema propiciam integração entre os atores que as compõem, de modo que estes possam atuar conjuntamente na gestão da política educacional.

FIGURA 2. ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)



Fonte: *Elaboração própria*

FIGURA 3. ORGANIZAÇÃO DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE DA EDUCAÇÃO (CITE)

Fonte: *Elaboração própria*

Legenda:

[1] *CAN e CIFEB: Sugestões do PLP 235/2019, reitera-se que não necessariamente devem seguir estas estruturas.*

[2] *Câmara técnica da CITE: os temas são objetos de discussão e consenso, antes da CITE iniciar oficialmente os trabalhos*

[3] *Representantes indicados pelo Consed e Undime: sugestões do PLP 235/2019*

[4] *Gabinete do Ministro: no tópico VII, seção 4.1, apresentamos a discussão da reorganização interna do MEC para o SNE*

FIGURA 4. ORGANIZAÇÃO DAS COMISSÕES INTERGESTORES BIPARTITE DA EDUCAÇÃO (CIBES)

Fonte: *Elaboração própria*

5 À guisa de conclusão

OBJETIVAMOS COM ESTA PUBLICAÇÃO CONTRIBUIR PARA O DEBATE PÚBLICO EDUCACIONAL APRESENTANDO ALGUMAS PREMISSAS E RECOMENDAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SNE. Como foi discutido no primeiro capítulo deste relatório, não existe inevitabilidade entre a formulação e a implementação das políticas públicas. Por isso, assim que o sistema for aprovado em lei no Congresso Nacional, uma série de esforços deverão ser mobilizados para que o sistema seja efetivamente implementado e possa, assim, contribuir para a instituição de um regime de colaboração que envolva os três níveis de governo.

No contexto federativo brasileiro, em que União, estados e municípios são responsáveis pelas políticas públicas de diferentes formas, a conjugação dos esforços dos três níveis de governo na produção de políticas públicas é essencial para garantir a oferta de serviços de qualidade à população.

Esse processo é viabilizado por meio dos sistemas nacionais de políticas públicas, a exemplo do que já ocorre em outros setores, como saúde (SUS), assistência social (SUAS) e recursos hídricos (SNRH). A premissa de todos esses sistemas é a de que a resolução de problemas complexos e de grandes proporções só pode ocorrer por meio de um sistema de governança que envolva todos os atores da política. Nesse sentido, a aprovação e efetiva implementação do SNE é uma condição necessária para garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros e brasileiras do país.

Por sua vez, esses arranjos de governança que são os sistemas nacionais de políticas públicas devem assegurar salvaguardas federativas, que basicamente são garantias de que os entes subnacionais participarão da construção das políticas e dos processos de tomada de decisão que envolvam a gestão compartilhada da política. No âmbito do SUS e do SUAS, essas salvaguardas são as Comissões Intergestores Tripartite (CIT), que também estarão presentes no SNE e contarão com a participação dos representantes dos três níveis de governo nas figuras do MEC, CONSED e UNDIME.

De modo semelhante aos demais sistemas, o SNE deve prezar pela instituição e pelo funcionamento efetivo das comissões intergestores e, simultaneamente, pelo fortalecimento da autonomia dos entes federativos e pelo estímulo à interdependência entre eles. Dessa forma será possível criar uma base sólida e uma estrutura robusta para o regime de colaboração no território brasileiro. Por isso, em um primeiro momento é importante que a União, exercendo seu papel coordenador, tenha um dimensionamento assertivo das condições educacionais e do contexto colaborativo nas unidades federativas do país, e o mesmo se aplica aos estados brasileiros com seus respectivos municípios. As capacidades de gestão devem ser observadas prioritariamente para que seja possível reduzir as desigualdades e garantir uma implementação mais homogênea em todo o território. Não é possível construir um debate sobre metas e prazos para a implementação

do Sistema Nacional de Educação sem considerar e conhecer as dimensões reais das assimetrias existentes entre os entes subnacionais.

Para além do aspecto territorial, destaca-se também que a aprovação do Sistema é um projeto preambular para a educação do Brasil. Em outras palavras, é apenas o início de uma trajetória a ser percorrida e aperfeiçoada. Ao iniciar sua implementação serão requeridas, com frequência, a elaboração e a aplicação de instrumentos infralegais para regulamentação de questões que são específicas de territórios ou de temas educacionais. Por exemplo, a instituição das comissões bipartites requer expedição de atos dos respectivos executivos que precisam ser previamente debatidos e consensuados entre os atores envolvidos. No caso do Custo Aluno Qualidade (CAQ), há um processo de entendimento, estudos e debates necessários para consensuar na comunidade educacional e no âmbito decisório sua metodologia e cálculo exequível e coerente às distintas realidades educacionais do país. Ainda podemos mencionar processos regimentais e estruturais, como a definição da organização interna do MEC e das Secretarias de Educação para comportarem o *modus operandi* do SNE e aderirem à lógica sistêmica em seu cotidiano.

Instituir o Sistema Nacional de Educação, sem dúvidas, é um avanço promissor rumo à melhoria da qualidade da educação brasileira, pois marca um consenso e comprometimento de todos — atores governamentais e não governamentais — com a aprendizagem dos estudantes do país. E, para que isso tenha êxito, é necessário garantir um bom processo de implementação.

Para além do que apresentamos neste documento, em poucas palavras, podemos caracterizá-lo por **quatro aspectos**:

1
a informação

2
a formação e a capacitação

3
a produção e disseminação de conhecimento

4
o comprometimento técnico-político

Primeiramente, em relação à informação, os integrantes do sistema precisam conhecer profundamente — conceitualmente e na prática — ao que se propõe um sistema nacional de política pública e qual a estrutura proposta para a educação. Para que isso aconteça, o segundo aspecto é a formação e capacitação contínua, ou seja, os entes federativos precisam investir regularmente em formações para os atores integrantes do SNE. Os sistemas educacionais são dinâmicos e, no âmbito do sistema, será comum a necessidade de adaptações. O terceiro, a produção e a disseminação de conhecimento — fundamental para alimentar os dois primeiros — é comprovadamente um instrumento de gestão potente para difundir boas ideias e promover troca de experiências entre territórios. E, por fim, o comprometimento técnico-político, as experiências exitosas, historicamente no Brasil, — no âmbito nacional e subnacional — foram marcadas por gestões comprometidas e que priorizaram expressamente a educação na agenda governamental e política. Vale lembrar que esses quatro aspectos não são exaustivos e, como explicamos neste documento, a implementação do SNE será um trabalho de construção permanente, como deve ser.

Anexos

RECOMENDAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Anexos

PREZADO(A) LEITOR(A)

Na intenção de trazer maior praticidade às recomendações propostas neste documento, reunimos nesta parte da publicação uma série de documentos e ilustrações, entre exemplos reais dos sistemas de políticas públicas existentes e sugestões para o caso educacional, que podem subsidiar diretamente gestores e especialistas educacionais de todo o país na implementação do Sistema Nacional de Educação.

REGIMENTOS INTERNOS

Os regimentos internos consistem basicamente na previsão dos elementos essenciais para o funcionamento das comissões. Apresentamos adiante: na primeira coluna o link de acesso para os regimentos internos da CIT da Saúde e de cinco CIBs de cada uma das regiões do país, na segunda o instrumento normatizador e, na terceira, os elementos constitutivos de cada regimento, isto é, os pontos básicos que contemplam os regimentos. Sobre este último ponto, consideramos que os elementos identificados são basilares e devem ser considerados para a elaboração dos regimentos internos das comissões no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

QUADRO 1. MAPEAMENTO DA CIT E CINCO CIBS DO SUS

COMISSÃO INTERGESTORES	LINK DE ACESSO	INSTRUMENTO NORMATIZADOR	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS
CIT	*https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/res0001_11_05_2016.html*	Resolução Nº 1, de 11 de Maio de 2016	Natureza e finalidade; competências da CIT; organização
CIB do Ceará	*https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/regimento_interno_cib_2015.pdf*	Resolução Nº 06/2015	Natureza, finalidade e objeto; constituição e composição; competências; organização e funcionamento; atribuições; disposições gerais e transitórias
CIB do Pará	*https://cosemspa.org.br/wp-content/uploads/files/documentos/251/res-152-de-13-de-setembro-de-2018-regimento-interno-cib-.pdf*	Resolução Nº 125, de 13 de Setembro de 2018	Natureza e fim; composição; competências; da organização; da plenária; da secretaria executiva; da câmara técnica consultiva; dos comitês executivos de governança da RAS; reuniões plenárias; das reuniões ordinárias; das reuniões extraordinárias; das deliberações; do exercício e extinção do mandato; das disposições finais
CIB de Mato Grosso	*http://www.saude.mt.gov.br/cib/arquivos/607/regimento-interno*	Resolução CIBMT Nº 134 de 06/08/2021	Natureza e finalidade; competências e atribuições; funcionamento e organização
CIB de Espírito Santo	*https://saude.es.gov.br/Media/sesa/CIB/REGIMENTO_INTERNO_CIB.pdf*	Resolução Nº 085/2015	Natureza e finalidade; composição; competência e atribuições; funcionamento e organização; plenário; câmara técnica; secretaria executiva; das comissões intergestores regionais; das disposições gerais e transitórias
CIB do Paraná	*https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/regimento_0.pdf*	Resolução Nº 045/93, de 23/06/93	Caracterização; finalidades; composição e organização; competências e atribuições; das disposições gerais e transitórias

Fonte: *Portais das secretarias estaduais de saúde. Elaboração própria.*

A partir do quadro 1, realizamos um exercício de sugerir uma redação de regimento para a Comissão Intergestora Tripartite de Educação (CITE), a partir dos modelos do SUS e do SUAS:

QUADRO 2. REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO INTERGESTORA TRIPARTITE DE EDUCAÇÃO (CITE)

RESOLUÇÃO (OU ATO CORRESPONDENTE DO PODER EXECUTIVO) nº 1, 02 de Janeiro de 2023

Aprova o regimento interno da Comissão Intergestores Tripartite de Educação (CITE)

O Plenário da Comissão Intergestores Tripartite de Educação (CITE), no uso das atribuições que lhe confere o art. 14, § 2º, da Lei nº 235 de 19 de dezembro de 2022 (...) decide:

Art. 1º *Fica aprovado o Regimento Interno da Comissão Intergestores Tripartite de Educação (CITE).*

CAPÍTULO I
DA NATUREZA E DA FINALIDADE

Art. 2º *A Comissão Intergestores Tripartite de Educação (CITE) é a instância de negociação e pactuação entre os gestores da educação dos entes federativos para a operacionalização das políticas de educação no âmbito do Sistema Nacional de Educação (SNE), vinculando-se ao Ministério da Educação para efeito de apoio administrativo e operacional.*

CAPÍTULO II
DAS COMPETÊNCIAS DA CITE

Art. 3º *Compete à CITE:*
I - pactuar aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão educacional, de acordo com a definição da política de educação dos entes federativos consubstanciada nos seus planos de educação, aprovados pelos responsáveis (...);
(...)

CAPÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO

Art. 4º A CITE tem a seguinte organização:
I - Plenário;
II - Câmara Técnica (CT-CITE);
III - Secretaria Executiva (SE-CITE).
Art. 5º O Plenário da CITE é composto pelos seguintes membros natos:
I - 5 representantes do Ministério da Educação;
II - 5 (cinco) representantes do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED); e
III - 5 (cinco) representantes da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
(...)

Art. X. *A reunião do Plenário da CITE será constituída por:*
I - abertura dos trabalhos;
II - apreciação da pauta;
III - apresentações e discussões;
IV - discussões e pactuações;
V - informes; e
VI - encerramento.
(...)

Art. X. *A SE-CITE tem por finalidade assessorar a CITE, cabendo-lhe todas as decisões técnica e administrativa, em especial:*
I - providenciar a convocação das reuniões do Plenário e da CT-CITE;
II - organizar e secretariar as reuniões do Plenário da CT-CITE e dos Grupos de Trabalho;
III - elaborar e providenciar a divulgação das decisões do Plenário;
(...)

Art. X. *A CT-CITE assessora o Plenário, subsidiando tecnicamente as matérias submetidas à deliberação e à pactuação, além de ter as seguintes funções específicas:*
I - coordenar e avaliar as atividades desenvolvidas pelos Grupos de Trabalho;
II - elaborar a pauta das reuniões do Plenário, com antecedência mínima de 1 (uma) semana da reunião seguinte;
III - cumprir e acompanhar as determinações do Plenário;
(...)

§ 1º *A CT-CITE será constituída por 2 (dois) representantes do Ministério da Educação, 2 (dois) do Consed e 2 (dois) da Undime, indicados mediante expediente à Secretaria Executiva da CITE.*
§ 2º *A CT-CITE contará com Grupos de Trabalho, permanentes e eventuais, constituídos pelo Plenário.*
(...)

Art. X. *Compete ao Ministério da Saúde organizar a estrutura técnica, financeira, funcional e administrativa da CITE.*
(...)

Art. X. *Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.*

Fonte: *Elaboração própria.*

CARACTERIZAÇÃO DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUS E SUAS

Os quadros e tabelas apresentados adiante objetivam ilustrar as principais características das comissões intergestores do SUS e SUAS a partir dos mapeamentos realizados pela literatura nacional. Além destas, complementarmente também é analisada de forma comparativa a Comissão Intergovernamental do Fundeb, que não possui as mesmas prerrogativas das comissões intergestores dos sistemas de saúde e assistência social, mas é a comissão da educação que mais se aproxima do que estas se propõem a ser.

O quadro 3 apresenta as principais características da estrutura organizacional e do funcionamento das comissões. Dentre essas, destacam-se o fato de estarem vinculadas a um ministério setorial e terem sido criadas por portaria ministerial, o que demonstra a importância do órgão do governo federal para o seu funcionamento. Além disso, ambas as comissões possuem reuniões mensais, secretaria executiva própria, equipe técnica e câmaras técnicas, o que indica a existência de uma estrutura mínima para que as comissões funcionem de forma autônoma e contínua.

QUADRO 3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DE FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES TRIPARTITES (SUS E SUAS) E DA COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DO FUNDEB

ELEMENTOS	CIT SUAS	CIT SUS	COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DO FUNDEB
Ano de criação	1998	1991	2007
Vinculação no âmbito do governo federal	Ministério setorial	Ministério setorial	Ministério setorial
Tipo de norma jurídica em que foi previsto	Portaria Ministerial	Portaria Ministerial	Lei
Periodicidade das deliberações	Mensal	Mensal	Anual
Secretaria Executiva própria	Sim	Sim	Não
Equipe técnica para produção de estudos e publicações	Sim	Sim	Sim
Grupos ou Câmaras Técnicas	Sim, *ad hoc*	Sim, *ad hoc* e permanentes	Não
Execução orçamentária própria	Sim	Sim	Sim
Registro de atas e resoluções	Sim	Sim	Sim

Fonte: *Palotti e Machado (2014)*[29].

Em relação às deliberações das comissões intergestores tripartite do SUS e SUAS, elas se dão por consenso, ou seja, mediante a concordância dos representantes de todos os níveis de governo. Por sua vez, essas decisões são normatizadas por meio de portarias ministeriais em ambas as comissões, e também por resolução da CIT no caso do SUS. Esse critério de tomada de decisão obriga que os representantes dos três níveis de governo debatam as questões exaustivamente, de modo que possam dirimir os seus conflitos e pactuar os pontos em comum.

[29] | *PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a" armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados, v. 57, p. 399-441, 2014.*

QUADRO 4. PROCESSO DECISÓRIO

ELEMENTOS	CIT SUAS	CIT SUS	COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DO FUNDEB
Critérios para tomada de decisão	Consenso	Consenso	Consenso
Abrangência das decisões tomadas	Política pública específica	Política pública específica	Programa específico dentro de uma política pública
Instrumento típico de formalização da decisão pactuada	Resolução da CIT e Portaria Ministerial	Portaria Ministerial	Resolução da Comissão, publicada por Portaria Ministerial

Fonte: *Palotti e Machado (2014)*[29].

O quadro 5 adiante apresenta o modelo de representação dos níveis de governo de ambas as comissões. Dentre as suas principais características destaca-se o fato de serem paritárias, ou seja, contar com o mesmo número de representantes de cada um dos níveis de governo. Esse modelo de representação parte da premissa de que no âmbito dos sistemas todos os entes federativos possuem o mesmo peso, por isso devem ter a mesma representação nessas arenas interfederativas.

QUADRO 5. REPRESENTATIVIDADE

ELEMENTOS	CIT SUAS	CIT SUS	COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DO FUNDEB
Número de membros e paridade do Comitê ou Conselho	15, paritário	21, paritário	11, paritário entre Estados e Municípios
Razão entre "representados" por "representantes"	Gestor federal: 1 gestores estaduais: 5,4 Gestores municipais: 1.112,8	Gestor federal: 1 Gestores estaduais: 3,86 Gestores municipais: 794,86	Gestor federal: 1 Gestores estaduais: 5,4 Gestores municipais: 1.112,8
Entes federados representados, por organizações representantes	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)	Ministério da Saúde, Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasens)	Ministério da Educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
Origem institucional dos representantes de cada nível de governo	Gestores	Gestores	Gestores
Representatividade regional	A critério dos órgãos representantes	A critério dos órgãos representantes	Sim, por determinação em lei

Fonte: *Palotti e Machado (2014)*[29].

[29] | *PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a" armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados, v. 57, p. 399-441, 2014.*

TEMAS DE PACTUAÇÃO DO SUS E SUAS

Conforme foi apresentado no quadro 4, as deliberações das comissões intergestores do SUS e SUAS ocorrem por consenso, ou seja, deve se dar mediante a concordância dos representantes de todos os níveis de governo, expressando dessa forma uma pactuação entre todos os entes. No SUAS, como pode ser observado no quadro 6, os objetos dessas pactuações são programas e serviços do sistema, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). No SUS, os objetos de pactuação também são os programas e serviços do sistema, e contemplam os diversos setores da área da saúde. Por sua vez, essas pactuações podem se dar sobre aspectos administrativos, financeiros e políticos que envolvem a gestão das políticas de ambos os sistemas.

QUADRO 6. TEMAS E ASPECTOS CONSIDERADOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NAS ATAS DAS CITS DE 2009 À 2012

	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE
TEMA SOB DELIBERAÇÃO	• Bolsa Família • Benefício de Prestação Continuada • Serviços de Assistência Social • Rede Assistencial Privada	• Assistência à saúde • Vigilância sanitária • Controle epidemiológico • Assistência farmacêutica • Setor suplementar • Outros
ASPECTO DO TEMA SOB DELIBERAÇÃO	• Gestão administrativa • Financiamento • Questões políticas	• Gestão administrativa • Financiamento • Questões políticas
TIPO DE PARTICIPAÇÃO DOS NÍVEIS DEGOVERNO	• Propôs a matéria • Apresentou Concordância • Apresentou destaque/discordância • Posicionou• se neutro	• Propôs a matéria • Apresentou Concordância • Apresentou destaque/discordância • Posicionou• se neutro
RESULTADO DA DELIBERAÇÃO	• Pactuado como proposto • Pactuado com adequações • Rejeitado • Inconcluso	• Pactuado como proposto • Pactuado com adequações • Rejeitado • Inconcluso

Fonte: *Leandro e Menicucci (2018)*[30].

De modo semelhante, é possível vislumbrar os tópicos e aspectos apresentados no quadro 6 para o Sistema Nacional de Educação. Obviamente, os temas sob deliberação serão outros. Dentre os desafios ou questões mais atuais para a educação brasileira a serem debatidos na CITE, podemos destacar o próximo Plano Nacional de Educação, a instituição de um Pacto Nacional de Alfabetização ou de um Programa Integrado para a Primeira Infância, ou ainda um Programa Nacional de Formação de Professores. No aspecto do financiamento, é possível discutir critérios das transferências voluntárias, dos fatores de ponderação do Fundeb e também os estudos para subsidiar a formulação de uma metodologia de mensuração do CAQ.

[30] | *LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). Revista do Serviço Público, v. 69, n. 4, p. 811-848, 2018.*

Por fim, a tabela 1 apresenta alguns números que demonstram que as comissões funcionam na prática e que não são mobilizadas apenas por questões formais. Devendo ter periodicidade mensal, a média anual de reuniões das comissões foi de 8,57 no SUAS e 10,33 no SUS entre os anos de 2000 e 2011. Ao todo, a média de deliberações por reunião foi de 4,07 no SUAS e 5,6 no SUS, valores expressivos quando se considera que as reuniões são mensais. Desta quantidade de deliberações, 2,56 e 3,74 correspondem a pactuações, respectivamente. A tabela 2 demonstra que a maior parte das pactuações são normatizadas por acordos formalizados ou por portarias, e em menor medida por posicionamento formal da CIT ou resolução.

Os números apresentados nas tabelas 1 e 2 não nos permite avaliar o funcionamento das comissões, tendo em vista que não existe um parâmetro para indicar se esses valores são suficientes ou insuficientes. Isso demonstra que o funcionamento da CITE se dará em conformidade com as disposições dos atores que a integrarão. Por outro lado, os números referentes ao funcionamento das CITs do SUS e SUAS poderão servir de parâmetro para a CITE do SNE, que deverá estabelecer uma rotina de trabalhos contínua que viabilize o amadurecimento das pautas educacionais que serão objeto de pactuação.

TABELA 1. FREQUÊNCIA MÉDIA DE REUNIÕES, PRODUÇÃO ANUAL E "PRODUTIVIDADE" NAS COMISSÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E EDUCAÇÃO (2000 A 2011)

	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	EDUCAÇÃO
Médias de reuniões por ano	8,57	10,33	1,5
Médias de deliberações por ano	34,29	57,17	1,5
Médias de pactuações por ano	21,86	38,17	1,5
Média de deliberações por reunião	4,07	5,6	1
Média de pactuações por reunião	2,56	3,74	1

Fonte: *Palotti e Machado (2014)*[29].

TABELA 2. TIPO DE FORMALIZAÇÃO DAS PACTUAÇÕES REALIZADAS NAS COMISSÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E EDUCAÇÃO (2000 A 2011)

	TIPO DE FORMALIZAÇÃO DAS PACTUAÇÕES REALIZADAS	Nº	%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Acordo formalizado	10,33	1,5
	Portaria ou outro instrumento normativo	19	15,2%
	Posicionamento formal da CIT	1	0,8%
	Resolução da CIT	41	32,8%
	Total	**125**	**100%**
SAÚDE	Acordo formalizado	190	46,34%
	Portaria ou outro instrumento normativo	203	49,51%
	Posicionamento formal da CIT	6	1,46%
	Resolução da CIT	11	2,68%
	Total	**410**	**100%**
EDUCAÇÃO	**Resolução**	6	100%

Fonte: *Palotti e Machado (2014)*[29].

[29] | *PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a" armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados, v. 57, p. 399-441, 2014.*

colabora
educação

movimentocolabora.org.br
@Mov_Colabora
@MovimentoColabora
Movimento Colabora Educação