

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 – A AGENDA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SUAS INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS
Autores(as)	Elaine Cristina Licio Pedro Pontes
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap10
Título do livro	COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
Organizadores(as)	Luciana Jaccoud
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-005-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A AGENDA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SUAS INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS

Elaine Cristina Lício
Pedro Pontes

1 INTRODUÇÃO

O quadro da política educacional exemplifica alguns dos principais dilemas do federalismo brasileiro na gestão das políticas sociais. O processo de descentralização permitiu ao país se aproximar da universalização da oferta na educação básica (Vazquez, 2014; Castro e Carvalho, 2013). Contudo, observa-se forte heterogeneidade quanto à capacidade dos entes em equalizarem a qualidade da oferta, o que deriva também de diferenças quanto às capacidades fiscais e administrativas de estados e municípios (Arretche, 2002; Ipea, 2015; Segatto e Abrucio, 2016). Esse traço é mais crítico na política educacional tendo em vista que as responsabilidades compartilhadas previstas em seu arranjo federativo favorecem a manutenção ou o agravamento das desigualdades das políticas sociais no território brasileiro, comprometendo o alcance dos objetivos nacionais.

A ausência de regulamentação da cooperação federativa apregoada pelo art. 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é apontada por Araújo (2010) como entrave para que se harmonizem os princípios da autonomia dos entes federados e equalização no acesso ao direito à educação. Tal diagnóstico tem levado diferentes atores do campo educacional à defesa da criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) para estabelecer uma nova pactuação de responsabilidades entre os entes federados (Saviani, 2008; Abicalil, 2013), com a efetivação de mecanismos que facilitem a coordenação e a cooperação para garantia do direito à educação (Cury, 2008; Dourado, 2013). Outros autores apontam para a regulamentação do SNE como possibilidade de melhorar a qualidade da política de educação e reduzir desigualdades regionais, a partir da maior articulação dos sistemas de ensino dos três níveis de governo (Almeida Junior, 2014).

Apesar disso, ainda que o SNE não tenha sido oficialmente regulamentado, o que se verifica nesse sentido é uma ampliação da coordenação federativa da política educacional, a partir dos anos 1990, com o surgimento de instrumentos de coordenação a cargo da União (Segatto e Abrucio, 2016; capítulo 3, de Abramo e

Licio, neste volume). Entre eles, destacam-se: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1996; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de 2006, visando à equalização do gasto por aluno entre as redes estaduais e municipais do ensino fundamental; a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, atuando na organização da oferta da política; os Planos Nacionais de Educação (PNEs), de 2001 e 2014; os mecanismos nacionais de avaliação, com vistas a definir metas e monitoramento da oferta da educação básica como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (Ideb), de 2007, como forma de ampliar a atuação supletiva da União e a criação de padrões mínimos nacionais. Cabe mencionar, ainda, a criação de instâncias de pactuação federativa – como é o caso da Comissão Intergovernamental do Fundeb e do Comitê do PAR – com vistas a assegurar espaços para a negociação federativa na implementação de determinados aspectos da política. Começam também a se delinear iniciativas bem-sucedidas de coordenação estadual, exemplificadas pelo caso paradigmático do estado do Ceará (Segatto, 2015; Codes *et al.*, 2018).

Não obstante, em que pesem os significativos avanços na coordenação federativa, novos desafios se apresentam no âmbito da política educacional. Pode-se dizer que suas questões centrais mudaram: à medida que a universalização do acesso avançou significativamente, temas como a desigualdade no gasto por aluno e nos indicadores educacionais, bem como a qualidade da oferta educacional, ganharam força (Castro, 2009; 2013). Ao mesmo tempo, precedentes importantes na consolidação de sistemas de políticas públicas nas demais políticas sociais universais – como os Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e de Assistência Social (Suas) – vêm influenciando o debate, oferecendo parâmetros e instrumentos de coordenação que podem ampliar a articulação entre os entes federativos com vistas à oferta de serviços descentralizados, parametrizados em uma política nacional.

Vale ressaltar que, embora tenha se destacado recentemente em diversos espaços de debate da política educacional, a pauta do SNE não é novidade. Sua discussão esteve presente em momentos cruciais à definição da organização da política educacional brasileira. Implicitamente, a delimitação de um sistema educacional nacional de organização sistêmica é mencionada no *Manifesto dos pioneiros da educação nova*, na década de 1930. Durante o processo de formulação da atual LDB, após a Constituição de 1988 (CF/1988), ganhou formulação mais explícita, sendo parte da proposta original construída na Câmara dos Deputados. Recentemente voltou à agenda a partir da sua inclusão no texto constitucional pela EC nº 59/2009, compondo tema central das três últimas Conferências Nacionais

de Educação (Conaes)¹ e sendo contemplada nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014.

Segundo o texto constitucional, as metas do PNE devem articular o SNE, tendo em vista que o seu cumprimento só será possível mediante a colaboração dos entes federativos. Em outras palavras, entende-se que dificilmente qualquer das metas poderá ser alcançada com o esforço de apenas uma esfera de governo.

Este capítulo analisa o debate em torno da criação de um SNE, tendo como horizonte a regulamentação do regime de colaboração e da cooperação federativa, previstos no arts. 211 e 23, parágrafo único, respectivamente, da Constituição de 1988. A análise se baseia em material de natureza documental (regulamentos, textos acadêmicos, relatórios técnicos e projetos de lei – PLs) e entrevistas com gestores e conselheiros da educação nos três níveis de governo. Busca-se responder às seguintes questões de pesquisa: *i*) como se delineou a pauta do SNE enquanto proposta de uma nova forma de organização federativa da política de educação? *ii*) qual o formato destinado ao SNE nos projetos de lei complementar (PLCs) apresentados após o PNE 2014? *iii*) quais as principais mudanças institucionais propostas nestes projetos em relação aos instrumentos de coordenação vigentes, em especial, quanto às instâncias de pactuação federativa? *iv*) qual a percepção de gestores implementadores da política educacional sobre esse debate?

Na primeira parte, apresentamos uma reflexão sobre os marcos históricos e institucionais que vêm informando o debate sobre o SNE, com o objetivo de compreender as razões que justificariam sua criação. Na segunda parte, fazemos uma reflexão sobre as relações intergovernamentais na trajetória da política de educação básica no pós-1988. Em seguida, avaliamos os PLCs elaborados por diversos atores da política, após a aprovação do PNE em 2014, com foco no desenho e nas atribuições das respectivas instâncias de pactuação federativa. Por fim, analisamos percepções de implementadores da política de educação sobre a pertinência dessa nova forma de organização federativa da política de educação. Ao final, apresentamos nossas conclusões.

2 MARCOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS SOBRE A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Junto com a educação pública e gratuita, a ideia de um sistema nacional de educação aparece como uma das bandeiras do documento *Manifesto dos pioneiros da educação nova*, elaborado em 1932 por um conjunto de especialistas e intelectuais de diversos

1. Os temas das três últimas Conaes foram: em 2010 – *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*; em 2014 – *O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*; e em 2018 – *A consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE): monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*.

matizes ideológicos (Azevedo *et al.*, 2010 [1932]). O documento chamava atenção para algo que, ainda hoje, explica boa parte dos problemas da política educacional: as desigualdades regionais e a desarticulação dos esforços dos entes federativos para se garantir educação de qualidade em todo o território nacional. Num contexto onde, desde o Império, a oferta da educação primária era de responsabilidade das províncias/estados – enquanto o governo central se ocupava do ensino superior –, o documento defendia a ideia de uma política nacional, com execução descentralizada no nível estadual. A esse respeito transcrevemos o seguinte trecho do texto original.

À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais (Azevedo *et al.*, 2010 [1932]).

Em que pese a relevância histórica do *Manifesto* na trajetória da política de educação, o arranjo federativo proposto não se concretizou à época. Os governos estaduais continuaram a executá-la sem uma coordenação nacional significativa² e, portanto, sem alterar a estrutura de desigualdades que motivou a elaboração daquele documento. Isso porque, com a reforma do Estado iniciada na década de 1930 (sob o comando do presidente Vargas) – que inclusive determinou a criação do Ministério da Educação (e Saúde Pública) –, apenas o governo federal se fortaleceu administrativamente, sem que fossem adotadas medidas equalizadoras em nível nacional. E mesmo que se tenha avançado em diversos aspectos da descentralização, até o regime militar não houve uma evolução mais significativa na atuação dos governos estaduais no campo das políticas públicas (Abrucio e Segatto, 2014). Marcos nacionais importantes desse período foram a publicação da primeira LDB em 1961 e a criação do salário-educação³ em 1962.

Observa-se durante o regime militar um movimento ainda tímido de municipalização do ensino, sobretudo nas regiões mais pobres do país, induzido pelas transferências voluntárias por parte da União e, já na década de 1980, pela vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios com gastos em educação (Abrucio, 2010). Ademais, o tema da reforma da política educacional foi retomado por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, nova-

2. A reforma educacional implementada à época, pelo então ministro Gustavo Capanema Filho, se limitou aos ensinos secundário e superior.

3. O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas. Sua arrecadação é de responsabilidade da União e tem receita compartilhada com os demais entes federativos.

mente com a bandeira da municipalização e, dessa vez, associado ao processo de redemocratização, após um longo período de centralismo autoritário. Abrucio e Segatto (2014) pontuam que o papel dos governos estaduais foi então revisto, e os municípios emergiram como principais implementadores das políticas públicas.

O cenário pré-CF/1988 era de descontentamento geral quanto aos frágeis resultados da política educacional. O relatório do Ipea sobre os vinte anos da Constituição de 1988 fornece um panorama da situação precária da educação brasileira de então:

transcorridos mais de 20 anos desde a promulgação da CF/1967, a partir da qual ficou estabelecida a obrigatoriedade do ensino à faixa etária de 7 a 14 anos, a escolaridade média da população brasileira de 15 anos ou mais era de apenas 5,1 anos de estudos, ou seja, bastante aquém do mínimo de oito anos de estudos estabelecido constitucionalmente (...). *O Brasil era, portanto, um país subescolarizado apesar da rápida, porém desigual, expansão das oportunidades educativas nos decênios anteriores*, em quadro de acelerado crescimento demográfico (Corbucci *et al.*, 2009, p. 19, grifo nosso).

Foi nessa conjuntura que a CF de 1988 definiu as responsabilidades dos entes federativos na política de educação, a partir das diretrizes de universalização do acesso e da descentralização da oferta, considerando seu respectivo legado de atuação.⁴ Aos municípios, coube a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, § 2º). O texto constitucional foi omissivo em relação ao papel dos estados naquele momento.⁵ A União ficou responsável por fornecer assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino dos demais entes federados para a oferta da educação obrigatória (art. 211, § 1º). Segundo Abrucio e Segatto (2014), o compartilhamento de competências entre os entes subnacionais para oferta do ensino fundamental – materializado na duplicidade de redes estaduais e municipais que caracterizavam a política à época – foi um dos fatores que fez com que a educação fosse a única política para a qual a CF previu um regime de colaboração entre os sistemas de ensino dos três níveis de governo (art. 211).

2.1 O SNE na tramitação da LDB (1988-1996)⁶

Após a promulgação da Constituição, surgiu a primeira iniciativa parlamentar para a construção de uma nova LDB da educação brasileira, visando adequar a então vigente (Lei nº 4.024/1961) aos novos preceitos constitucionais. O PL

4. Antes da CF/88 o ensino era oferecido pelos sistemas estaduais e do Distrito Federal, devendo a União atuar em caráter supletivo (art. 169, CF/67). Os municípios não tinham autonomia para manter sistemas próprios de ensino. Aqueles que possuíam escolas, eram supervisionados pelos governos estaduais.

5. Somente com a Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundef, é que aos estados foi atribuída a competência de atuar especificamente nos ensinos fundamental e médio.

6. Essa seção foi elaborada a partir do material documental referente à tramitação da LDB, obtido junto ao Arquivo da Câmara dos Deputados.

nº 1.258/1988, de autoria do deputado Octávio Elísio,⁷ previu em seu art. 6º a instituição de um Sistema Nacional de Educação responsável pela articulação “das redes federal, estadual, municipal e particular nos diferentes graus, modalidades e tipos de educação”. Na justificativa, o autor vinculou um duplo desafio à nova LDB: a universalização do acesso à educação básica⁸ e a construção de um “*sistema nacional de educação unificado* que garantisse a todos os brasileiros uma educação com o mesmo padrão de qualidade” (p. 4.270, grifo dos autores).

Em junho de 1990, o relator do projeto da LDB, deputado Jorge Hage, apresentou à Comissão de Educação parecer favorável ao PL de Octávio Elísio, com uma versão final do substitutivo que aglutinava propostas elaboradas durante o processo de discussão nas comissões e em audiências públicas com atores interessados. Diferente do projeto original, que utilizava o termo *redes* para se referir ao conjunto da oferta de cada nível de governo, no substitutivo o SNE aparece como articulador dos *sistemas de ensino* da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e outras instituições públicas ou privadas (art. 8º), sendo a ele atribuído o objetivo de garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade em todo o território nacional (art. 9º).

O substitutivo de Hage atribuía à União a responsabilidade por prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios com vistas, dentre outras finalidades, à “superação das desigualdades sociais e regionais, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos” (art. 12, § 2º). Destacava ainda o Conselho Nacional de Educação (CNE) como coordenador nacional do SNE e o MEC (Ministério da Educação) como seu órgão executivo (art. 10).

Nessa proposta, aparece o conceito de educação básica que seria incorporado no texto final da LDB, englobando a educação infantil, de 0 a 6 anos de idade, o ensino fundamental, a partir dos 7 anos, e o ensino médio com duração de três anos (art. 26). Os estados ficariam responsáveis pela oferta dos três níveis da educação básica, enquanto aos municípios caberia a educação infantil e o ensino fundamental. Interessante constatar que nesse substitutivo os estados figuravam como responsáveis não só pela sua própria rede de ensino, mas também por sua articulação com as redes federal e municipal em seu território (art. 16). Na justificativa, o relator explicou que o objetivo dessas medidas seria impedir “interpretações capciosas, a título de ‘municipalização’, que pretendem eximir os estados de qualquer responsabilidade com o ensino fundamental” (Brasil, 1988, p. 205).

7. O texto afirmava em suas justificativas estar respaldado por estudo elaborado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (Anped).

8. Embora tenha se referido à educação básica na justificativa ao PL, na sua redação, o autor trata apenas da educação fundamental, que dividiu em três etapas: educação anterior ao 1º grau, de 0 a 6 anos; educação de 1º grau, dos 7 aos 14 anos; e educação de 2º grau, dos 15 aos 17 anos (art. 17).

Outra diferença importante do substitutivo em relação ao PL de Octávio Elísio estava na possibilidade de criação de sistemas municipais de ensino com autonomia para gerir a própria rede. O primeiro PL determinava que os estabelecimentos municipais e particulares deviam ser supervisionados e fiscalizados pelos estados (art. 9º). Já o substitutivo admitia que os municípios possuíssem sistema próprio, ainda que condicionasse sua existência à autorização do respectivo órgão normativo de coordenação estadual (art. 14, § 1º).

Nota-se também a busca por maior participação no processo decisório da política. Nesse sentido, o substitutivo previa um órgão normativo coordenador para cada sistema de ensino, integrado também por representantes externos ao poder executivo de cada ente, cuja existência é justificada pela necessidade de se alterar a “tradição do centralismo, da regulamentação por atos do Executivo em todos os níveis” (p. 205). Registra-se ainda alguma preocupação de coordenação intergovernamental no funcionamento dessas instâncias na medida em que representantes federais integrariam os órgãos normativos de coordenação nos estados e, da mesma forma, representantes estaduais integrariam órgãos normativos municipais, quando constituídos (art. 15).

O substitutivo ainda foi objeto de discussões e modificações por outras comissões da Câmara até 1993, quando foi remetido ao Senado. Embora tenha mantido boa parte do conteúdo do substitutivo de Hage, na versão encaminhada ao Senado, o título referente ao SNE foi substituído pela organização da educação nacional (capítulo V).⁹ Não obstante, se ressaltava no art. 8º que a organização da política educacional deveria ter caráter sistêmico.

De qualquer forma, a despeito do longo processo de tramitação da proposta de LDB na Câmara dos Deputados, a recepção do projeto pelo Senado trouxe mudanças profundas na sua redação. Construiu-se um capítulo comparativamente mais enxuto quanto à organização da educação nacional, restringindo-se o conceito de “sistema” ao conjunto das instituições sob responsabilidade de cada nível de governo.

Com a ausência de um SNE regulamentado pela LDB, o que permaneceu no texto aprovado – em termos de coordenação federativa – foi a atribuição da responsabilidade pela coordenação da política nacional à União (art. 8, §1º). Os estados passaram a priorizar a provisão do nível médio, mantendo a atuação no fundamental (art. 10, VI), junto com os municípios, que também mantiveram a competência privativa para oferta da educação infantil. Para viabilizar esse arranjo federativo, aos estados e municípios coube a definição de formas de colaboração

9. Saviani (2008) explica que a retirada do tema do SNE da proposta da LDB se deu por não contar, à época, com a respectiva previsão constitucional. Assim, foi excluído o título *Do Sistema Nacional de Educação*, substituído na redação final por *Da organização da educação nacional*. No entanto, houve apenas mudança de caráter nominal: não foram alteradas as provisões dos artigos sob aquele título, de modo que fica caracterizada a organização “sistêmica” da educação em nível nacional.

na oferta do ensino fundamental (art. 10, II). Vale registrar que, nessa versão final da LDB, a responsabilidade do ente estadual enquanto coordenador dos sistemas de ensino no seu território foi materializada pela previsão, de maneira análoga à da União, da sua função supletiva e redistributiva em relação aos sistemas municipais “de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (art. 75). Portanto, do ponto de vista normativo, foi apenas a partir da LDB que os estados delimitaram seu espaço de atuação na política de educação no período pós-constitucional, tanto enquanto gestores de escolas dos ensinos fundamental e médio, quanto como coordenadores dos sistemas de ensino no seu território.

No que tange ao SNE, constatamos que ele esteve presente em momentos importantes de reforma da política educacional brasileira, sempre associado à redução da desigualdade e garantia da qualidade da educação em todo o território nacional. É, também, com essa proposta, que a ideia do SNE ressurge no período recente. Todavia, o que distingue o contexto atual é que muito já se avançou no sentido da universalização da oferta, graças, dentre outros fatores, a um conjunto de instrumentos de coordenação federativa mobilizados pela União nas duas últimas décadas.

2.2 Coordenação federativa e emergência da agenda do SNE no período recente

Souza (2018) define coordenação como a organização de atividades com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos/organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo. Nessa perspectiva, coordenar demandaria um acordo prévio entre os envolvidos para que haja o alinhamento dos objetivos comuns e a definição de estratégias para o seu alcance. As regras do jogo na política de educação, entendidas como a distribuição de recursos e competências entre os entes federativos, não foram totalmente “combinadas” no processo de elaboração da CF/88 apresentando adequações posteriores.

Resumidamente, argumentamos que a implementação de um regime de colaboração em termos federativos não se viabilizou imediatamente à promulgação da CF/88. A Constituição foi vaga na definição das responsabilidades dos entes, permitindo lacunas na sua atuação, já que poderiam (ou não) atuar em diversas modalidades de ensino (Abrucio e Segatto, 2014). Ademais, embora o texto constitucional tenha previsto a aplicação mínima na educação de 25% da receita dos impostos dos governos subnacionais e 18% das receitas da União, o fato de não ter especificado como se distribuiria essa alocação em cada nível de ensino, somado à disparidade de arrecadação entre os entes, conduziu a uma desigualdade entre redes intra e interestaduais (Sumiya e Franzese, 2007).

Foi apenas em 1996 que se introduziu, no texto da CF, uma diretriz clara a respeito da redução das desigualdades em matéria de educação, ao determinar que a União atuasse “de forma a *garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios” (art. 211, §1º da CF, grifo nosso).¹⁰ Foi nesse sentido também que se colocou a necessidade de que estados e municípios definissem, mutuamente, “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (art. 214, § 4º da CF). A nosso ver, ambas as medidas adotadas em 1996¹¹ buscaram racionalizar a ação conjunta dos entes federativos decorrente do arranjo constitucional original que previu o regime de colaboração, e abriram caminho para a coordenação federativa da União.

Na gestão das políticas públicas, a coordenação é operada por meio de instrumentos que visam aumentar o alinhamento (voluntário ou impositivo) de tarefas e esforços dos atores envolvidos, com vistas a garantir coerência, reduzir lacunas e redundâncias das ações (Bouckaert, 2010). Nesse sentido, argumentamos que, embora a pauta do SNE tenha sido desarticulada no processo de tramitação da LDB, a União produziu, a partir de então, instrumentos de coordenação da política, alguns construídos em bases mais negociadas na esfera do Legislativo, a partir de projetos de lei ou emenda constitucional, e outros definidos internamente ao MEC, por meio de portarias e decretos.

No primeiro caso, destacam-se a criação do Fundef e do Fundeb, que disciplinaram o cofinanciamento da educação básica e avançaram na equalização do gasto por aluno no nível intraestadual (Abrucio, 2010). Ainda que a União tenha desempenhado papel importante na formulação e discussão das regras de funcionamento desses instrumentos, sua efetiva participação financeira no financiamento da educação básica tem sido limitada, mais no caso do Fundef do que no caso do Fundeb.

Outro instrumento de coordenação pactuado no âmbito do Poder Legislativo consiste no PNE, cuja duração é decenal, foi aprovado em 2014 e formulado a partir das discussões e deliberações da Conae de 2010, da qual participaram diversos atores da sociedade civil, do setor privado, e das três esferas governamentais. A função do PNE é articular o SNE e definir metas nacionais e estratégias de implementação da política para cada segmento educacional, servindo também como parâmetro para a elaboração dos respectivos planos estaduais e municipais (art. 214 da CF de 1988).

10. Redação dada pela EC nº 14, de 1996.

11. Mediante a EC nº 14/1996, que regulamentou o Fundef.

No campo dos instrumentos definidos internamente ao MEC, como forma de operacionalizar sua função supletiva, destaca-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PDE), lançado em 2007, mediante o qual a União mobiliza um conjunto de instrumentos de coordenação que ampliaram sua atuação junto à educação básica.¹² Nesse contexto, estão as ações vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que reúnem os recursos vinculados à execução de programas específicos, repassados a estados e municípios pelo governo federal (Cruz, 2011).¹³ O PAR¹⁴ organiza esse processo em quatro dimensões,¹⁵ mediante o condicionamento desse repasse a um conjunto de compromissos de melhoria na gestão, na qualidade do ensino, no desempenho dos alunos etc. Aponta-se ainda, dentre as ações de responsabilidade exclusiva do MEC na educação básica, o fortalecimento do Saeb e a criação do Ideb¹⁶ cujos resultados orientam as ações de apoio técnico e/ou financeiro do MEC aos estados e municípios.

Esse conjunto de instrumentos de coordenação mobilizados mais recentemente pela União permitiram melhorias nada desprezíveis nos indicadores educacionais, com aumento dos anos de estudo e da taxa de frequência líquida, especialmente no que se refere às faixas etárias mais jovens (Castro e Carvalho, 2013).¹⁷ No entanto, além de lacunas referentes à qualidade, permanecem traços de desigualdade social e regional, com resultados educacionais bem abaixo da média nacional para a população residente na zona rural, nas regiões Norte e Nordeste e pertencentes a extratos inferiores de renda.¹⁸

É esse, portanto, o novo contexto em que se insere a discussão de um SNE no país, que reaparece no âmbito da política por ocasião do lançamento do PDE em 2007. No documento de apresentação da estratégia, o SNE é aclamado como forma de se implementar uma visão sistêmica da política de educação, em contraposição à disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação entre os sistemas de ensino (Brasil, s.d.). A constatação subjacente é de que, embora o arranjo institucional e financeiro construído a partir de 1996 para a educação básica – definido pela

12. Ver, a respeito disso, o capítulo 3, de Abramo e Lício, neste volume.

13. Segundo Cruz (2011), a política de financiamento da educação do FNDE se materializa em três modalidades de assistência financeira: direta (como o fornecimento de livro didático), automática (alimentação e transporte escolar) e voluntária (não disponíveis para todos os governos subnacionais e direcionados segundo prioridades da gestão MEC).

14. Regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007 e pela Lei nº 12.695/2012.

15. Gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas de avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

16. O Ideb é composto pelo fluxo escolar e desempenho dos alunos no Saeb e na Prova Brasil.

17. Segundo Castro e Carvalho (2013), no período 1995-2009, houve um aumento do número médio de anos de estudo, que passou de 5,5 para 7,5 anos (para o grupo com 15 anos ou mais). A taxa de frequência líquida ao ensino fundamental (de 7 a 14 anos) foi a que mais se aproximou da universalização no período analisado (variando de 85,4% para 98%).

18. Castro (2009) mostra que, em 2009, a escolaridade média da região Sudeste era de oito anos, enquanto na região Nordeste era de apenas seis anos. A população rural estudava, em média, quatro anos a menos que a urbana – cuja média era de 8,5 anos de estudo –, enquanto negros estudavam, em média, dois anos a menos que os brancos.

descentralização da oferta e ampliação do papel coordenador da União – tenha trazido avanços significativos em termos de universalização da oferta, seu alcance na equalização das oportunidades educacionais e garantia de um padrão nacional mínimo de qualidade foi insuficiente.

Uma das hipóteses explicativas para esse resultado tem a ver com a escassa articulação das ações dos três níveis de governo na educação básica e com a necessidade de se equalizar o gasto por aluno. Aliás, esse foi um dos argumentos que determinaram, finalmente, a inclusão do SNE no texto constitucional a partir da EC nº 59/2009, que versa sobre a ampliação dos recursos destinados à educação por meio da desvinculação de receitas da União.¹⁹ Essa medida pretendeu viabilizar a ampliação do ensino obrigatório para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, contemplando não mais apenas o ensino fundamental, mas também a educação infantil e o ensino médio.

3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

Para avançar na compreensão das interações entre União, estados e municípios na política educacional, resgatamos o modelo interpretativo proposto por Wright (1988), o qual relaciona a distribuição de poderes entre os entes com o respectivo padrão predominante de relações intergovernamentais. Analisando a história do federalismo nos Estados Unidos, o autor encontrou três padrões característicos de relações intergovernamentais que podem ser extrapolados para outros contextos federativos. No primeiro, denominado autoridade independente (ou dual), os níveis de governo²⁰ gozariam de total independência e autonomia, com distintas responsabilidades, atribuições e áreas de atuação. No segundo padrão, de autoridade centralizada, os entes subnacionais atuariam como agentes administrativos do governo central. Finalmente, no terceiro padrão de relações intergovernamentais – de autoridade interdependente (sobrepota) –, a gestão de determinadas políticas seria compartilhada, envolvendo todos os níveis e privilegiando comportamentos cooperativos, a partir da negociação entre os entes federativos.²¹

Em síntese, o modelo proposto por Wright (1988) mostra que, a depender de como estão distribuídos os recursos de poder e competências entre os entes federativos, as relações intergovernamentais podem ocorrer de maneira mais independente, hierarquizada ou negociada. No caso das relações intergovernamentais

19. Na justificativa do substitutivo que incluiu o SNE na proposta original desta PEC, o relator deputado Rogério Marinho afirma que a ampliação do ensino obrigatório “deve ter implantação gradual, de forma que, ao lado da evolução demográfica, recuperação dos recursos e *pactuação federativa*, possa ser garantido o direito à educação desde a pré-escola até o ensino médio” (p. 12, grifo nosso).

20. Nos Estados Unidos, os governos locais geralmente não possuem autonomia, ficando subordinados aos governos estaduais. 21. Wright (1988) afirma que esse último seria mais comum temporaneamente, visto que a complexidade de atuação dos estados nacionais, frente à dimensão cada vez mais transversal dos problemas enfrentados, tem imposto maior interdependência e compartilhamento na atuação dos diversos níveis de governo.

do terceiro tipo, seriam operados instrumentos de coordenação das ações dos níveis de governo envolvidos na gestão da política.²²

Analisando a trajetória da política de educação brasileira sob essa ótica, entendemos que um padrão de relações intergovernamentais mais próximo daquele caracterizado como independente fundamentou o funcionamento da educação básica até meados da década de 1990. Até então, havia um exercício mais pleno da autonomia dos entes federados, principalmente os estados e alguns municípios, com baixa atuação coordenadora do governo federal. Ainda que a CF/88 tenha previsto o regime de colaboração entre os três entes, seria a criação do Fundef e da LDB, em 1996, que daria à União maior papel de coordenação (Abrucio, 2005).

Wright (1988) explica que o padrão de relações intergovernamentais pode ser alterado tanto por meio da redistribuição de poderes num jogo de soma-zero, quanto pelo aumento do poder de apenas um dos níveis de governo, sem diminuir o poder dos demais. Argumentamos que essa segunda via caracterizou a ampliação da coordenação federativa por parte da União na política na última década. Assim, ainda que os entes subnacionais gozem de maior autonomia na política de educação do que nas demais políticas sociais universais, a União, em especial a partir de 2006, tem ampliado sua ação redistributiva (via Fundeb, de modo a reduzir desigualdades) e principalmente sua ação supletiva (via programas federais gerenciados no âmbito do FNDE), oferecendo assistência técnica e financeira aos estados e municípios (Cruz, 2011). Especialmente na última década, vimos que a União vem delineando um espaço de atuação em área anteriormente dominada pelos governos subnacionais, o que ampliou significativamente o aporte de recursos federais para a educação básica (Castro e Carvalho, 2013).²³

Em trabalho recente, Agranoff e Radin (2015) atualizam o modelo proposto por Wright (1988), pontuando que a interdependência nas relações intergovernamentais tem ganhado ainda mais complexidade pela entrada massiva de outros atores na gestão das políticas sociais, como as organizações não governamentais (ONGs), associações profissionais e colegiados de gestores.

Disso resulta a ampliação dos espaços decisórios, a configuração de complexas redes colaborativas e uma maior preocupação com o monitoramento e a avaliação das políticas. De acordo com Agranoff e Radin (2015), a ação dos atores citados restringem ainda mais os recursos de poder e a autonomia dos entes federativos.

22. Deve-se ressaltar, todavia, que a aplicação de modelos a realidades tão complexas como as relações intergovernamentais possui diversas limitações, razão pela qual, mesmo no caso do federalismo norte-americano, para o qual o modelo foi desenvolvido, o autor identificou apenas padrões predominantes, reconhecendo a possibilidade de coexistirem relações de diversas naturezas num mesmo período. De fato, pode-se interpretar que os três tipos de relações intergovernamentais descritas por Wright configuram tipos ideais, à medida que contribuem para a caracterização da realidade social sem esgotar descritivamente sua complexidade.

23. Essa leitura é corroborada pelo aumento do gasto percentual do produto interno bruto (PIB) de 4% para 5% em educação após 2005 (Castro, 2009), implicando sua maior importância no campo das políticas sociais universais.

As relações de negociação e troca permanecem, mas extrapolam as preocupações relativas à responsabilidade por determinado programa e incluem informações, conhecimento, recursos e uma série de questões legais.

A nosso ver, é justamente essa ampliação do conjunto de atores que afetam a dinâmica das relações intergovernamentais que caracteriza a implementação da política educacional no Brasil hoje. O processo de descentralização resultou no aumento da participação dos municípios e do setor privado na educação básica – com a respectiva retração dos governos estaduais enquanto tradicionais implementadores da política.²⁴ Essa nova distribuição de poderes em relação à oferta desse nível de ensino tem implicado maior diversidade de interesses a serem considerados nos processos decisórios. Exemplo disso é o fortalecimento de colegiados municipais (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime) na interlocução com o MEC para implementação das políticas, assim como a institucionalização do Fórum Nacional de Educação (FNE), que desde 2010 tem sido responsável por monitorar a execução do PNE, bem como realizar as Conaes que viabilizam a participação popular na gestão da política.

É nesse contexto de ampliação do conjunto de atores envolvidos na implementação da educação básica que analisamos as propostas de criação do SNE.

4 PROPOSTAS DE CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO POSTERIORES AO PNE: CONSENSOS E DISSENSOS

Esta seção trata de cinco propostas de sistema formuladas desde a aprovação do PNE de 2014, na forma de projetos de lei complementar de iniciativa de diferentes atores: parlamentares, gestores do poder executivo (MEC e Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE) e da sociedade civil (FNE). Vale lembrar que a Lei do PNE, nº 13.005/2014, definiu em seu art. 13 que o SNE deveria ser instituído mediante lei no prazo de dois anos. As propostas analisadas são aquelas identificadas durante o primeiro semestre de 2016, prazo estipulado para sua apresentação.

Tais propostas buscam responder aos desafios contemporâneos da política educacional, referidas a avanços já consolidados no âmbito da coordenação federativa, seja na política educacional, seja em outras políticas. Pretende-se mapear os pontos de consenso e dissenso entre as propostas analisadas, de modo a identificar o que de fato se discute a respeito da criação de um sistema nacional de educação.

A primeira proposta consiste no PLC nº 413 de 2014, de autoria do deputado Ságua Moraes (PT/MT), apresentado ao Congresso no contexto das medidas relacionadas ao PNE 2014, com vistas a regulamentar o parágrafo

24. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 1995, os estados eram responsáveis por 56,16% das matrículas do ensino fundamental, enquanto os municípios ficavam com 32,11% e a rede particular com 11,63%. Em 2017, esses percentuais eram de 26,20%, 56,88% e 16,84%, respectivamente.

único do art. 23 da Constituição, estabelecendo formas de cooperação federativa no campo da educação²⁵ (Brasil, 2014b).

Paralelamente, surgiu a proposta da SAE²⁶ (Brasil, 2015c), órgão vinculado à Presidência da República, elaborada no conjunto de ações referentes à campanha “Pátria Educadora” e direcionada para a melhoria da educação no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. Sendo a articulação federativa um dos quatro eixos do “Pátria Educadora”, o documento da SAE propõe a regulamentação dos arts. 23, parágrafo único, e 211 da CF, conferindo “conteúdo institucional concreto” ao regime de colaboração.

Três meses após a divulgação do documento propositivo da SAE em julho de 2015, o relator do projeto do deputado Ságua Moraes na Comissão de Educação – deputado Gláuber Braga (PSOL/RJ) – emitiu parecer com substitutivo à proposta original (Brasil, 2017). Em seu voto, o relator afirma que provisões presentes na proposta da SAE, assim como documentos produzidos pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC, foram incorporados durante a construção do substitutivo.²⁷ Vale registrar que, como veremos ao longo da análise, esse substitutivo incorporou muito mais dispositivos do projeto da SAE do que do projeto do deputado Ságua.

A quarta proposta foi elaborada pelo FNE, órgão voltado para a articulação do governo com a sociedade civil e responsável pela organização das Conaes (FNE, 2016). Na apresentação do *Documento propositivo para o debate ampliado*, o FNE afirma que o texto do projeto de lei complementar é resultado de deliberações construídas nas Conaes de 2010 e 2014. No documento apresentado em abril de 2016, propõe-se a regulamentação dos arts. 23 e 211 da Constituição, apresentando um esforço no sentido de concretizar o SNE de acordo com as metas do PNE de 2014 (art. 13 e estratégias 20.9 e 20.11 – Lei nº 13.005/2014).

Finalmente, a proposta de PLC do MEC, divulgada em maio de 2016 – ainda sob o governo Dilma Rousseff – foi construída no âmbito da Sase (Brasil, 2015b). Esta secretaria foi criada em 2011 após a discussão do SNE na Conae 2010, com o intuito de articular os sistemas de ensino e elaborar a proposta de criação do

25. A proposta do deputado Ságua Moraes foi apresentada menos de um mês após a aprovação do PNE pelo Congresso Nacional e, possivelmente, já estava sendo desenvolvida em paralelo à discussão do PL do PNE. Na justificativa, ele menciona que na sua redação foram consideradas contribuições da equipe da Sase/MEC, dos professores Carlos Jamil Cury (PUC-MG), Luiz Dourado (UFGO), Romualdo Portela (USP) e Carlos Abicalil, ex-deputado federal (PT-MT).

26. Entre 2007 e 2015, a SAE atuou com *status* de ministério, tendo como objetivo auxiliar a Presidência da República a propor medidas capazes de promover, a longo prazo, o desenvolvimento econômico e social do país.

27. O substitutivo do deputado Gláuber foi revisto em 2017, tendo mudado poucos artigos do primeiro, apresentado em 2015. Dentre as alterações propostas destacam-se mudanças, nas disposições transitórias, na forma de apuração do limite de gasto com pessoal em educação.

SNE.²⁸ Cabe explicar que a proposta inicial da Sase ia muito além do projeto de lei complementar apresentado, ao prever uma nova forma de organização da educação nacional a partir de alterações na LDB; da regulamentação do art. 23 da CF; da adequação das regras de financiamento e da adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais (Brasil, 2015c). Na prática, porém, além de textos que buscaram construir consensos em torno do SNE, o que ficou como contribuição da Sase ao debate foi uma proposta de PLC que não chegou a ser enviada ao Congresso Nacional.

Vale registrar que foi apresentado, no final de 2017, pelo deputado Giuseppe Vecci (PSDB), um novo PLC sobre o SNE, desenvolvido pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (Domingues Junior, 2018). Essa proposta, inclusive, foi considerada na nova versão do substitutivo do deputado Gláuber Braga, apresentada no fim de 2017, e teve sua tramitação apensada ao substitutivo analisado pela pesquisa. Por esta razão, optamos por não analisá-la nesta seção. No entanto, de modo a contemplar especificidades dessa proposta que refletem os interesses dos conselhos estaduais de educação, fazemos no texto algumas referências aos seus conteúdos mais relevantes para o debate.

Pontuamos ainda duas considerações sobre esta pesquisa. Em primeiro lugar, não se pretende fazer uma análise exaustiva dos temas abordados nesses projetos, que são muitos e, inclusive, tratam de instrumentos de coordenação com regras próprias e em vigor. Propomos analisar aqui os aspectos que entendemos mais afetarem a atual configuração de autonomia dos três níveis de governo na gestão da educação básica, sinalizados por Abrucio (2010), dentre outros, como questões que devem orientar a formação de um SNE, quais sejam: *i*) a implementação de uma política mais redistributiva de recursos para além do Fundeb; *ii*) o fortalecimento dos fóruns federativos horizontais (representativo dos secretários estaduais (Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed) e municipais (Undime); e *iii*) criação de arenas verticais para negociação de medidas de cunho federativo.²⁹

Nesse sentido concentramos a análise dos projetos em dois conteúdos específicos: os objetivos do SNE e as instâncias de pactuação federativa.

28. Em documento no qual explica o teor da proposta do MEC, uma ex-dirigente da Sase dá a entender que a redação do PLC ainda não estava finalizada porque tratava de assuntos sobre os quais ainda seria necessário negociar internamente no MEC, tendo sido divulgada por causa do término prematuro da gestão ocasionada pelo *impeachment* da presidente Dilma e consequente troca de comando no ministério. A esse respeito, ver: Nogueira (2016).

29. Tal como as comissões intergestores tripartite (CITs) e bipartite (CIB), que reúnem representantes dos entes federativos para discutir a operacionalização da política nos sistemas únicos de saúde (SUS) e assistência social (Suas).

4.1 Objetivos do SNE

O SNE é definido, em todas as propostas analisadas, como um “sistema de sistemas” – de forma a articular sistemas estaduais, municipais e federal – ou seja, sua construção não prevê a formação de um “sistema único”. Não obstante, como veremos mais adiante, algumas das provisões quanto à organização do SNE se assemelham à organização do SUS e do Suas, como a previsão da publicação de normas operacionais básicas (NOBs) e a instituição de instâncias de pactuação federativa.

Todas as propostas pretendem regulamentar a cooperação federativa em matéria de educação, prevista no art. 23, parágrafo único da CF. Discorrem também sobre o regime de colaboração, ainda que somente as propostas do FNE e da SAE mencionem no seu *caput* regulamentar o art. 211, § 4º da CF, que expressa a necessidade de definição de “formas de colaboração” entre os entes federativos de modo a promover a universalização do ensino obrigatório. Também trazem maiores definições sobre o funcionamento de instrumentos de coordenação já regulamentados (como a Base Nacional Comum Curricular, ação supletiva dos entes, mecanismos de avaliação etc). Igualmente, todos projetos instituem o custo aluno-qualidade (CAQ), novo parâmetro para ampliar o escopo da função redistributiva da União que, embora previsto pela LDB (art. 4º, IX) e PNE (meta 20.6), ainda carece de regulamentação para ser implementado.

Os objetivos explicitados nas propostas convergem. De maneira geral enfatizam a necessidade de reduzir desigualdades regionais, com a ampliação da cooperação entre os entes e exercício das funções redistributiva e supletiva por parte da União e dos estados, assim como a valorização dos profissionais de educação. Esses objetivos são enquadrados como aspectos estratégicos para a provisão de serviços ligados ao direito universal à educação de qualidade. Finalmente, todos os projetos mencionam a necessidade de articular os níveis, as etapas e modalidades do ensino.

Em que pesem as similaridades de escopo em torno da atuação conjunta dos entes para garantir o direito à educação, cada uma das propostas traz visões singulares sobre como operar o regime de colaboração e a cooperação federativa. Parece haver uma expectativa de que, ao inserir a organização da política educacional dentro de uma lógica de sistema, os entes teriam condições de efetivar o objetivo comum de ampliação da qualidade da educação em todo o território nacional – de maneira a extrapolar suas funções para além da gestão de suas próprias redes. E a forma como fariam isso seria por meio do maior entrelaçamento das relações intergovernamentais, na qual o atual modelo de gestão independente das redes estaduais e municipais de ensino, e a coordenação hierarquizada por parte da União, cederiam espaço para uma articulação mais negociada entre os entes.

4.2 A criação de instâncias de pactuação intergovernamental: inovação institucional?

Embora tenha havido avanços no período recente em termos de coordenação federativa, considera-se que a autonomia dos governos subnacionais na política de educação é maior do que na saúde e na assistência social, visto que cada sistema de ensino tem permissão para definir suas regras de funcionamento, limitando-se a diretrizes gerais da LDB. Ademais, as grandes definições nacionais da política de educação ocorrem no âmbito do Poder Legislativo. Ações importantes de coordenação são definidas por lei, como o PNE (Lei nº 13.005/2014) e o próprio PAR (Lei nº 12.695/2012), os quais versam sobre aspectos que, nas políticas implementadas pelos sistemas únicos, seriam objeto de pactuação no âmbito das respectivas CITs) – a saber: definição de metas de expansão da política e desenho das estratégias de intervenção para reduzir desigualdades.

O debate federativo na educação – entendido como aquele entre os entes constitutivos da Federação (União, estados e municípios) – ocorre de maneira informal e fragmentada, por ocasião da implementação do Fundeb e das ações suplementares do MEC, e também nas comissões de educação da Câmara e do Senado, com a coparticipação de outros atores relevantes na política (entidades sindicais, representantes das redes privadas, sociedade civil etc.). Há ainda impasses que levam ao crescente pronunciamento do Judiciário.³⁰

Diferente da educação, nos sistemas únicos – SUS e Suas – a operacionalização da política, assim como suas metas de expansão e definição de padrões nacionais, são objeto de pactuação em instância composta por representantes dos três entes federativos, e publicadas na forma de NOBs e resoluções das respectivas CITs, as quais vinculam a atuação dos entes que integram o respectivo sistema. Nesse caso, a participação do Legislativo é menos frequente e afeta apenas os temas mais estruturantes da política, como a definição das responsabilidades dos três níveis de governo e destinação de novas fontes de financiamento.

Entre as medidas apresentadas nos cinco projetos, destacamos aquelas que disciplinam a relação entre os entes federativos. Uma inovação importante, comum a todos eles, consiste na constituição de comissões intergestores tripartite análogas às CITs do SUS e Suas. Remeter a estas instâncias a pactuação da operacionalização da política implica, em última análise, uma mudança relevante na forma de institucionalização da sua coordenação federativa, alterando o quadro de predominância da arena legislativa e da fragmentação das relações intergovernamentais.

30. Como a divergência quanto à idade mínima para ingressar no ensino fundamental inicialmente fixada pelo Conselho Nacional de Educação, mas contestada judicialmente por vários entes federativos. A questão foi pacificada apenas em agosto de 2018, mediante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 17 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 292 no sentido da manutenção da orientação definida pelo CNE. A esse respeito, ver: <<https://is.gd/V45a2q>>.

Apesar disso, vale lembrar, a criação desse tipo de espaços para pactuação federativa não constitui exatamente novidade na política de educação, que já conta com diversas comissões integradas por representantes dos três níveis de governo. Destacam-se: a comissão intergovernamental do Fundeb;³¹ o comitê estratégico do PAR;³² o Fórum Permanente de Acompanhamento da Atualização Progressiva do Valor do Piso Salarial;³³ e, finalmente, a Instância Permanente de Negociação Federativa (IPNF).³⁴

Enquanto as duas primeiras foram criadas por leis específicas, as demais nasceram de portarias ministeriais em cumprimento a determinações da Lei do PNE. De todas elas, a comissão do Fundeb é a que produz decisões mais substantivas, relativas aos parâmetros para divisão dos recursos entre os entes. O comitê do PAR tem atuação mais restrita, decidindo, no plano tático e operacional, sobre o formato e o montante de recursos dos programas federais que visam reduzir desigualdades entre os entes (Portaria MEC nº 29, de 12 de janeiro de 2017). Uma diferença entre essas duas primeiras instâncias é relativa à sua composição. Enquanto no Comitê do Fundeb estados e municípios são maioria, no Comitê do PAR quem domina é o MEC, o que é esperado, uma vez que os recursos federais alocados no Fundeb são secundários e, no PAR, representam sua totalidade.³⁵

Entretanto, mesmo que a comissão do Fundeb tenha uma composição mais equilibrada dos entes federativos, suas discussões se restringem aos critérios técnicos de alocação de recursos, diferentemente das CITs da saúde e da assistência social que podem discutir praticamente todas as iniciativas governamentais na área (Pallotti e Machado, 2014). Outra diferença entre a comissão do Fundeb e as tripartites da saúde e assistência social consiste na ausência de mecanismos estruturados de processamento mais amplo das divergências e dos conflitos entre esferas de governo.³⁶

O escopo das instâncias do Fórum do Piso e da IPNF, por sua vez, é mais restrito, funcionando apenas como espaço de diálogo, sem produzir deliberações

31. Criada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com a atribuição de definir o valor anual por aluno que servirá de parâmetro para valores da complementação financeira em virtude da função distributiva da União, a partir de ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

32. Instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, como responsável por definir, monitorar e revisar as ações, os programas e as atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União tendo em vista sua função supletiva.

33. Criado pela Portaria nº 618, de 24 de junho de 2015, com o objetivo de coletar informações e acompanhar a evolução do piso salarial dos profissionais da educação.

34. Criada pela Portaria do MEC nº 619, de 24 de junho de 2015, tem como objetivo fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do PNE e a instituição do SNE.

35. A comissão do Fundeb conta com onze representantes, sendo um do MEC e o restante dos demais níveis de governo (cinco estaduais e cinco municipais). O comitê do PAR também possui onze representantes, sendo nove do MEC e apenas um de cada nível de governo.

36. As CITs do SUS e Suas contam, por exemplo, com a formação de câmaras técnicas ou grupos de trabalho que podem processar divergências específicas entre os níveis de governo e visando alcançar o consenso.

que vinculem a atuação dos seus participantes. A responsabilidade do Fórum do Piso se restringe à produção e disseminação de informações acerca da remuneração dos profissionais de educação, já que a decisão sobre o valor e reajuste do piso estão definidos na sua lei de criação. Aliás, uma singularidade desse fórum é que, além da representação paritária dos três níveis de governo, sua composição também conta com representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). A IPNE, por sua vez, é composta apenas pelos entes federativos, funcionando como espaço de negociação, ainda que suas decisões não possuam força para vincular a atuação dos entes.³⁷

Assim, embora a presença de instâncias de pactuação não seja uma novidade em si na política de educação, a expectativa dos projetos é de que, com a criação de uma espécie de CIT no âmbito do SNE, a educação passaria a contar com um espaço efetivo de negociação federativa para alcançar objetivos comuns, cujas normas vinculassem a atuação de todos os entes, institucionalizando uma via mais negociada de coordenação. É nesse sentido que a entendemos como novidade institucional – pelo fato de que as decisões dessa nova instância – tomadas com a participação dos três níveis de governo – vincularem a atuação dos entes federados na política educacional.

Dessa forma, propomos analisar não apenas a composição dessas instâncias, mas também as competências atribuídas a elas em cada um dos projetos considerados. O objetivo é verificar como os entes se mobilizaram para compartilhar o processo decisório acerca de suas responsabilidades educacionais, e o que, de fato, teriam de ceder de sua autonomia em prol da maior qualidade e redução das desigualdades educacionais, que seriam, ao fim e ao cabo, a razão maior dos esforços de coordenação dos entes – e, em última análise, da própria existência do SNE.

4.2.1 Composição das instâncias de pactuação

Os PLCs analisados privilegiam instâncias de pactuação que, para efeitos administrativos, se vinculam ao MEC. Todavia, há variações na composição dos atores a serem representados nas comissões e, inclusive, na sua denominação. Tanto o projeto do deputado Ságua quanto os projetos da SAE e o substitutivo do deputado Gláuber Braga reconhecem a comissão como *tripartite* de pactuação ou cooperação federativa. O projeto do FNE, por sua vez, se aproxima do que foi definido no PNE (art. 7º, § 5º da Lei nº 13.003/2014), denominando-a *Instância Permanente*

37. Nesse sentido, transcrevemos relato de uma antiga dirigente da Sase/MEC, sobre a necessidade de que essa instância seja criada por meio de lei complementar para que suas decisões vinculem a atuação dos entes federativos. “Esta iniciativa importante [criação da instância nacional mediante portaria], porém, é mais simbólica do que prática, pela fragilidade que representa este instrumento jurídico – portaria – e infelizmente seria o mesmo se fosse um decreto presidencial ou até mesmo uma lei ordinária. Só haverá sentido real para o funcionamento desta instância se ela estiver prevista e definida em lei complementar, para que suas deliberações sejam vinculantes e atinjam o conjunto de sistemas de ensino” (Brasil, 2015c).

de Negociação Federativa. Essa diferenciação de nomenclatura não é por acaso, e já antecipa uma distinção na composição das instâncias. Os que atribuem a denominação “tripartite” agregam representantes dos três níveis de governo.³⁸ Já a instância proposta pelo FNE extrapola a representação federativa e inclui representantes não governamentais,³⁹ oriundos dos conselhos de educação e do próprio FNE.

O fato de ter sido a última das propostas a ser publicizada deu ao MEC a prerrogativa de considerar as demais na sua elaboração. Talvez por isso tenha inovado ao propor a criação de não uma, mas duas comissões tripartites: uma de gestão administrativa e financeira e outra de gestão normativa.⁴⁰ Tal como na proposta do FNE, a primeira também possuiria representantes não governamentais.⁴¹ Já a comissão normativa se estrutura a partir da representação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de educação.⁴² É provável que, ao destacar uma instância tripartite de gestão normativa, o MEC tenha dialogado com os anseios por demarcar o papel dos conselhos e da sociedade civil dentro do SNE.

O reconhecimento da legitimidade dos órgãos representativos dos secretários municipais (Undime) e estaduais (Consed) de educação para atuar em nome dos respectivos coletivos é outro ponto em que os PLCs divergem. Tanto os PLCs do deputado Ságua Moraes quanto o substitutivo do deputado Gláuber Braga não mencionam esses órgãos como interlocutores na organização do SNE. O projeto da SAE, por sua vez, reconhece a utilidade pública da Undime e do Consed e admite que municípios e estados decidam a respeito da sua legitimidade para representá-los no SNE. Já os projetos do FNE e do MEC reconhecem expressamente Undime e Consed como responsáveis pela indicação dos respectivos representantes na comissão/instância nacional.

Vale registrar que, até 2016, Undime e Consed eram os representantes dos respectivos entes nas instâncias de pactuação federativa da educação (Comissão Fundeb, Comitê PAR, Fórum Piso e Instância Permanente). Apenas recentemente

38. Cinco representantes para cada nível de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios – sendo no caso dos governos subnacionais um representante para cada região político-administrativa do país).

39. Ou seja, além dos quinze representantes governamentais (equivalente aos cinco de cada um dos três níveis de governo que as comissões tripartites dos demais projetos definem), a proposta do FNE incorpora mais cinco não governamentais, num total de vinte membros.

40. Dentre as quais se destacam: discutir e contribuir no processo de elaboração de diretrizes nacionais pelo CNE, funcionando como instância nacional de consulta; desenvolver mecanismos de implementação das diretrizes nacionais nos sistemas de ensino; desenvolver mecanismos de fortalecimento dos conselhos de educação nos sistemas de ensino; apresentar propostas para a elaboração de diretrizes complementares no âmbito dos respectivos conselhos de educação.

41. Todavia mantendo – indevidamente a nosso ver – a denominação de “tripartite”, uma vez que também possuiria representantes de segmentos não governamentais (União, estados, municípios e sociedade civil).

42. Cinco membros de cada: do Conselho Nacional de Educação, do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

é que a Undime perdeu espaço na nova composição da Instância Permanente de Negociação Federativa.⁴³

Enfim, no que diz respeito à composição das instâncias, verificamos que, embora não haja consenso nos projetos sobre a legitimidade do Consed e da Undime como interlocutores do SNE, os três níveis de governo possuem representação equivalente na composição das instâncias de pactuação propostas pelos PLCs, sendo que as propostas do FNE e MEC incorporam também atores não governamentais, à revelia do disposto pela Lei do PNE que, no art. 7º, § 5º, definiu a conformação exclusiva dessa instância por entes federativos. A proposta do FNE, ao definir a permanência de atores não governamentais no processo decisório, parece responder à preocupação de que a instância de pactuação tripartite representaria uma ameaça à autonomia dos sistemas de educação e aos espaços de participação social na gestão da política. Aliás, este também é o entendimento do PLC formulado pelo Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, apresentado pelo deputado Giuseppe Vecci, que também inclui atores não governamentais na respectiva instância de pactuação federativa, com destaque, para representantes dos conselhos de educação dos três níveis de governo.⁴⁴

Ademais, não deixa de ser curioso o fato de o MEC ter recepcionado os representantes não governamentais na composição da instância tripartite, visto que enfraquece o fundamento da cooperação federativa, previsto no parágrafo único do art. 23 da CF e utilizado para embasar os PLCs que visam instituir o SNE.⁴⁵

O fato de os projetos do SNE abordarem e, inclusive, diferirem a respeito dos atores que compõem a instância de negociação federativa – especialmente quanto à pertinência ou não da participação dos setores não governamentais – são ilustrativos da maior complexidade das relações intergovernamentais apontadas na releitura de Agranoff e Radin (2015) acerca do modelo de autoridade sobreposta

43. Em 2016, a instância permanente passou por uma reformulação na representação dos municípios, de modo que, das cinco cadeiras destinadas aos municípios, apenas duas ficaram com a Undime, sendo que as três restantes foram conferidas a entidades de prefeitos – Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos (Portaria MEC nº 1.547, de 28 de dezembro de 2016). Ouvimos de entrevistados que a Undime sempre enfrentou um preconceito das entidades representativas dos prefeitos para tomar decisões na educação, em especial na comissão do Fundeb. Um dos motivos para tanto está no fato de que a educação corresponde a maior parte do orçamento municipal (com maior folha de pagamento). A instância também sofreu mudanças no escopo das suas atribuições. No conjunto, houve um enfraquecimento geral da instância (que já era inoperante), com desqualificação do seu objetivo que se desvinculou do SNE, além da menor participação da Undime.

44. A Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa proposta pelo art. 12 do PLP nº 448/2017 é composta por 36 membros: ministro da Educação e presidentes do Consed, da Undime, do CNE, do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) como membros natos; cinco representantes do MEC; cinco das secretarias estaduais e distrital de Educação, indicados pelo Consed; cinco representantes das secretarias municipais de Educação indicados pela Undime; cinco representantes do Conselho Nacional de Educação, indicados pelo CNE; cinco representantes dos conselhos estaduais e distrital de Educação, indicados pelo FNCEE; cinco representantes dos conselhos municipais de Educação, indicados pela UNCME.

45. A esse respeito uma ex-dirigente da Sase explica que, de fato, o MEC discordava da inclusão de representantes não governamentais na comissão tripartite. Todavia, em que pese a divergência argumentativa, o MEC manteve esse formato na sua versão final do PLC.

de Wright (1988), aspecto fundamental que a criação de um SNE hoje no Brasil não pode se furtar a enfrentar. Nesse sentido, argumentamos que a escolha da composição da instância de pactuação federativa do SNE não é trivial, pois, no limite, implica ampliar ou restringir o atual escopo do poder decisório dos diversos atores envolvidos na implementação da política.

4.2.2 Atribuições da instância/comissão nacional de pactuação

Nem todos os PLCs fortalecem a nova instância/comissão tripartite criada no respectivo PLC em relação às similares pré-existentes. Apenas os projetos da SAE e o substitutivo do deputado Gláuber Braga determinam que as atribuições do Comitê do PAR e da Comissão Intergovernamental do Fundeb sejam incorporadas pela respectiva instância/comissão tripartite. Todos os demais projetos se omitem em relação a esse ponto e, portanto, a nosso ver, mantêm a fragmentação dos espaços de negociação federativa da política.

Ainda que se verifique uma certa regularidade nos temas tratados pelas instâncias/comissões tripartites propostas, encontramos algumas distinções no que efetivamente será negociado. Analisá-las permite captar o que cada projeto reconhece como passível de negociação entre os responsáveis pela sua oferta, revelando os limites que o novo contexto das relações intergovernamentais impõe à autonomia dos entes na organização dos respectivos sistemas de ensino preconizada pela CF/88.

Se o horizonte constitucional do PNE é o da cooperação e colaboração federativa para alcance de metas que melhorem a política educacional, é coerente se apostar na pactuação ou negociação federativa enquanto estratégias que viabilizem um maior entrelaçamento entre os sistemas de ensino. E talvez por isso a pauta do SNE seja tão atrativa. No entanto, negociar pressupõe restringir o grau de autonomia dos entes envolvidos, com vistas a alcançar um objetivo comum. E é o receio dessa perda de autonomia – não só por parte dos estados e municípios, mas também por parte da União – que dificulta uma discussão mais substantiva do formato que o SNE deva assumir.

Há uma convergência dos PLCs nesse aspecto. Todos admitem que a instância/comissão deve pactuar, em algum nível, a divisão de responsabilidades na gestão da educação básica. Em todas as propostas, as deliberações da instância/comissão devem acontecer por meio de normas operacionais básicas (Ságuas, SNE, FNE e MEC) ou normas de cooperação (Glauber), com efeito vinculante a todos os entes federativos, tal como ocorre nos sistemas únicos.

Todos os projetos preveem ainda instâncias equivalentes no âmbito estadual/municipal com atribuições semelhantes às respectivas instâncias nacionais. Os projetos da SAE e o substitutivo do deputado Gláuber Braga se destacam por contemplar, além das comissões/instâncias estaduais, arranjos de regionalização

(“polos regionais”) ao prever uma comissão do polo regional de educação, no âmbito local, vinculada administrativamente à secretaria estadual de educação e composta por representantes dos entes que a integram.

Finalmente, tendo em vista a necessidade de reduzir desigualdades e garantir um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional, analisamos mais detidamente como tais instâncias tratam da implantação do custo aluno-qualidade e da ação supletiva dos governos federal e estaduais.

A implementação do CAQ⁴⁶ visa à redução das desigualdades regionais, tendo em vista que o piso do gasto por aluno seria nacional, elevando o atual patamar garantido via Fundeb. Além disso, intensificaria o papel redistributivo da União, dando maior peso à esfera federal no financiamento da política. Todos os PLCs atribuem à respectiva instância ou comissão tripartite alguma responsabilidade quanto ao CAQ. A definição do montante a ser despendido pela União na respectiva complementação depende da definição da sua metodologia de cálculo, que o PNE já determinou ser de responsabilidade do MEC, acompanhado pela Instância Nacional de Pactuação Federativa, FNE, CNE e comissões de educação do Senado e da Câmara (meta 20.8).

Em que pese a determinação da Lei do PNE, os projetos diferem nesse aspecto. O projeto do deputado Ságuas Moraes reforça que cabe à União formular uma proposta de metodologia de cálculo, a ser pactuada na Instância Nacional Comissão Tripartite. Já as propostas do deputado Gláuber Braga e do FNE atribuem a definição da metodologia à respectiva instância nacional em conjunto com os demais atores elencados no PNE – sem, contudo, detalhar como essa decisão conjunta seria operacionalizada e a que tipo de normativa ela seria veiculada. A proposta da SAE atribui apenas ao MEC a definição da metodologia do CAQ. Na mesma linha, o projeto do MEC se limita a dizer que cabe à comissão pactuar a implementação do CAQ.⁴⁷

Em suma, enquanto alguns projetos (Ságuas, Gláuber e FNE) permitem que tanto os governos subnacionais quanto os atores não governamentais influenciem a definição dos critérios para cofinanciamento federal via CAQ, outros (SAE e MEC) mantêm a prerrogativa federal nesse aspecto, tal como previsto pela Lei do PNE. O que parece estar em jogo é a autonomia da União em definir os critérios que determinarão o montante de recursos próprios a serem transferidos aos entes

46. A instituição do CAQ – entendido como o custo dos insumos necessários para assegurar um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental – está prevista no art. 74 da LDB (Lei nº 9.394/1996) como de responsabilidade da União em colaboração com os demais entes. Ao definir as estratégias da meta 20, a Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014) ampliou esse dispositivo para contemplar toda a educação básica (20.7) e incumbiu à União a responsabilidade em complementar os recursos financeiros a todos os entes que não conseguirem atingir o seu valor do CAQ (estratégia 20.10).

47. A esse respeito vale registrar que até hoje o MEC não homologou o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 que aprovou o CAQ.

subnacionais para oferta da educação básica, para além do que já está destinado ao Fundeb e independentemente das ações já implementadas pelo FNDE.

Já no que diz respeito à ação supletiva dos entes,⁴⁸ verificamos que os PLCs distinguem, em alguma medida, as funções redistributiva e supletiva da União, entendendo a primeira no campo das transferências obrigatórias e a segunda no campo da assistência técnica e financeira. As ações supletivas são tratadas, em todos os projetos, como objeto de pactuação das instâncias/comissões. Ademais, dispõem que as pactuações acerca desse assunto deverão ser publicadas na forma de normas operacionais básicas (“normas para cooperação” no projeto do deputado Gláuber Braga).

Há, contudo, divergências a respeito dos aspectos da ação supletiva a serem tratados conjuntamente pelos entes no espaço da instância/comissão. Os projetos do deputado Ságuas Moraes, da SAE, e do deputado Gláuber Braga apresentam um entendimento de que a pactuação deve alcançar a repartição de recursos afetos à ação supletiva dos entes tripartite – remetendo a pactuação dos recursos federais à instância nacional/comissão tripartite e dos recursos estaduais à respectiva instância/comissão bipartite. Os projetos do FNE e do MEC, por seu turno, são mais vagos e se limitam a dizer que a instância/comissão deverá expedir normas orientadoras das ações supletivas. Vale lembrar que, atualmente, o desenho dessas ações é de responsabilidade exclusiva da União e do governo estadual no que se refere aos recursos por estes aportados e, portanto, uma eventual pactuação sobre a repartição dos recursos destinados a essa finalidade poderia implicar uma perda objetiva na autonomia dos entes a quem a LDB impõe essa atribuição.

De maneira geral, as propostas analisadas refletem os interesses dos atores por trás da sua elaboração, cada qual se posicionando quanto à possível perda da autonomia em prol da maior articulação entre os atores da política.

A proposta do deputado Ságuas Moraes, talvez pelo seu ineditismo à época, oscila entre o empoderamento dos entes federativos na condução da política por meio de comissões intergestores e a permanência da fragmentação decisória da política, ao permitir que instâncias pré-existentis continuem a operar separadamente. As propostas que mais compartilham o processo decisório entre os entes federativos são as da SAE – pensada por estudiosos do tema do federalismo na educação; e o substitutivo do deputado Gláuber Braga (fortemente inspirada no projeto SAE) – que encampou sua tramitação no âmbito do Legislativo. Ambas restringem a composição das respectivas comissões tripartites aos entes federativos, incorporam atribuições de comissões similares pré-existentis e propõem um rol mais amplo de objetos a serem pactuados federativamente. A proposta do FNE,

48. Segundo o art. 75 da LDB, a função supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. Tal função implica prestar assistência técnica e financeira aos entes com maiores dificuldades de implementar os serviços educacionais de sua competência.

por sua vez, inova ao incluir representantes não governamentais na composição da respectiva instância de pactuação e, por meio desta, pleiteia participação na definição da metodologia do CAQ (perspectiva também compartilhada pela iniciativa desenvolvida pelos conselhos estaduais de educação). Curiosamente, a proposta do MEC é a que menos privilegia a pactuação federativa, pois ao contemplar as reivindicações do FNE e dos conselhos de educação para integrar representantes não governamentais na respectiva instância com papel normativo, mantém a fragmentação dos espaços de negociação federativa e preserva as prerrogativas da União na definição da metodologia do CAQ e na alocação das ações supletivas.

5 PERCEPÇÕES DE ATORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL SOBRE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Esta seção aborda as percepções de atores relevantes no âmbito da condução da política educacional brasileira sobre a pauta do SNE. Nas entrevistas, verificamos que – salvo em um ou outro caso de envolvimento pessoal na elaboração de algum dos PLCs analisados na seção anterior – a maior parte dos interlocutores mostrou conhecimento apenas superficial das redações propostas (ou mesmo da existência de diversas propostas), razão pela qual optamos por explorar na ocasião apenas as percepções dos entrevistados sobre o tema, com ênfase nas questões afetas a relações intergovernamentais e a coordenação, cooperação e colaboração federativa. O material empírico aqui utilizado se refere às entrevistas semiestruturadas com atores-chave no âmbito da gestão da política educacional.⁴⁹ A análise desse material teve como objetivo mapear os diagnósticos dos entrevistados sobre a coordenação federativa na política educacional, bem como sobre a oportunidade e relevância da criação do SNE.

Para diversos gestores e técnicos municipais e estaduais entrevistados,⁵⁰ a inexistência de coordenação entre os sistemas educacionais é avaliada negativamente. A autonomia excessiva dos entes subnacionais é percebida como um problema, não apenas no sentido de produzir desigualdades significativas em gestão e resultados, mas também por deixar lacunas em ofertas importantes da política. De maneira geral, os atores admitem a necessidade de maior participação dos estados e da União na política educacional, mas pleiteiam que deva haver processos decisórios pactuados.

49. A maior parte dos entrevistados é composta por secretários municipais de educação que integravam, ou haviam integrado em passado próximo, associações representativas de gestores da política educacional. Também foram entrevistados membros de conselhos nacional, estaduais e municipais de educação. As entrevistas foram realizadas entre 2016 e 2018, com perguntas referentes à trajetória dos entrevistados, às suas experiências e às suas percepções quanto a coordenação, colaboração e cooperação federativa na política educacional, bem como seu diagnóstico sobre esse aspecto da política. A questão do sistema foi abordada, tendo em vista seu possível papel na superação de dilemas no âmbito da coordenação e da cooperação federativa. Informações sobre o conjunto dos entrevistados podem ser consultadas no apêndice A deste volume.

50. Dado que não fizemos nenhum tipo de técnica formal de amostragem, não cabe registrar a representatividade dos argumentos junto aos gestores das diferentes esferas de governo; antes, nosso objetivo foi apreender a lógica subjacente aos argumentos pró e contra o SNE, a partir da análise qualitativa das entrevistas.

Assim, é possível dizer que a coordenação com algum nível de compartilhamento do processo decisório é contraposta a uma política educacional desarticulada. Mas como se enquadra a pauta do SNE nesses diagnósticos e percepções sobre a coordenação e a cooperação intergovernamental?

Foram identificados oito principais argumentos que vêm sendo mobilizados pelos gestores e conselheiros da educação em torno da constituição de um SNE. Em favor do sistema nacional, destacam-se os argumentos que entendem o SNE como uma estratégia institucional oportuna para enfrentar os problemas de: *i*) sobreposição e fragmentação de ações que chegam às escolas; *ii*) necessidade de implementação das metas do PNE; *iii*) fortalecimento da gestão da política; e *iv*) aprimoramento de parâmetros nacionais que tragam maior homogeneidade nos resultados da política.

Também são quatro os argumentos que predominam nas manifestações de gestores e conselheiros contrários à adoção do SNE. Neste grupo, destacam-se a identificação: *i*) do risco à autonomia dos entes subnacionais na gestão da política educacional; *ii*) do risco de esvaziamento dos conselhos de educação; *iii*) da preferência pela criação de sistemas estaduais de educação; e *iv*) do entendimento de que os regimentos e instrumentos de coordenação em vigor seriam suficientes para incentivar a mobilização e a cooperação em prol da melhoria dos indicadores de resultados na educação brasileira.

5.1 Argumentos favoráveis à construção do SNE

O primeiro argumento identificado como favorável à construção do SNE se relaciona ao diagnóstico da necessidade de regulação do regime de colaboração, entendendo ainda que a ausência de ação coordenada dos entes federativos produz efeitos negativos. Este argumento está associado ao diagnóstico de que há sobreposição e fragmentação nas ações que chegam às escolas, tendo origens nas três esferas de governo, e em atores privados. A necessidade de enfrentar este quadro exigiria a instituição de um diálogo federativo mais estreito, acompanhado de incentivos à integração e à cooperação. Esta análise, presente em falas de gestores federais, estaduais e municipais, aponta para a necessidade de uma ação sistemática em prol de maior articulação de esforços e recursos, fruto da ausência de uma organização colaborativa na política educacional. O SNE engendraria, desta perspectiva, maior integração: “o que temos são arranjos, sistemas desarticulados” (entrevista nº 20). O estabelecimento de padrões mínimos nacionais também justificaria este esforço: a responsabilidade federativa estaria associada ao estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, respeitando as diferenças, mas, ao mesmo tempo, priorizando o trabalho com quem está abaixo do padrão mínimo, pois “o olhar universal cristaliza a desigualdade” (entrevista nº 13).

O SNE propiciaria ainda a regulamentação da ação supletiva dos estados e da União, eliminando ações contraditórias ou redundantes e fortalecendo a articulação de metas, estratégias e recursos. A identificação de excesso de padronização nos programas do FNDE⁵¹ também engrossa este diagnóstico em prol do SNE. Na percepção dos entrevistados, os recursos do FNDE se ampliaram no período recente, mas as ações federais organizaram-se de forma excessivamente padronizadas, de difícil adequação às necessidades locais. Em que pese o amplo reconhecimento da importância das ações, seja em razão dos objetivos seja dos montantes repassados, para os entrevistados, este padrão de relações intergovernamentais parece impactar de forma diferente os municípios e as redes, a depender do porte e dos recursos mobilizados, oscilando entre maior independência dos entes subnacionais com maior capacidade institucional para organizar seus sistemas de ensino, e a maior submissão a programas federais formatados nacionalmente e que funcionam mediante adesão, com pouco espaço para negociar sua adequação às características do território.

O segundo argumento apresentado em favor da criação do SNE se relaciona à necessidade de se garantir maior cooperação para a realização das metas do PNE. O SNE deveria existir, de acordo com percepções registradas por atores dos níveis estadual e municipal de ensino, para que sejam melhor delimitadas as responsabilidades pela execução das metas do PNE, e mais integrados os esforços e recursos existentes. Com metas consideradas audaciosas, mas sem a regulamentação efetiva das atribuições, cria-se um contexto em que, na opinião de um gestor estadual, as metas do PNE não pertencem a ninguém (entrevista nº 30). Dado que os níveis de governo não desempenham papéis claros para executá-los, em um quadro de precariedade de recursos, “cada um faz o que quer” ou “o que pode” (entrevistas nº 45 e 14, respectivamente, dos secretários estadual e municipal de educação), sem que seja responsabilizado pelo descumprimento de metas. O SNE poderia enfrentar esse problema orquestrando os sistemas existentes e organizando as responsabilidades quanto ao financiamento, à oferta e à qualidade. Desse modo, o SNE é visto como um instrumento essencial para a concretização do PNE, diagnóstico que reproduz a respectiva lei de criação, na qual está explicitado que o SNE deve ser instituído “para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (Brasil, 2014a, art. 13).

O terceiro argumento favorável ao SNE diz respeito ao fortalecimento da gestão da política educacional. Apresentado por entrevistados que atuaram na gestão nacional e municipal, ele parte do diagnóstico de que a participação sistemática de representações estaduais e municipais nas construções programáticas da política contribuiriam para o maior sucesso das iniciativas. O fortalecimento da gestão da

51. É por meio dos programas federais do FNDE, largamente financiados pela respectiva quota-parte no salário-educação, que o MEC influencia a educação básica, área de protagonismo dos estados e municípios.

política se daria também na regulamentação adequada da ação supletiva da União e dos estados, de modo a generalizar melhores práticas administrativas para resolver problemas crônicos como: a baixa circulação de informações; a ausência de apoio sistemático à gestão municipal e seu aprimoramento; a formação/capacitação dos docentes e gestores.

Finalmente, o quarto argumento favorável ao SNE se relaciona à criação de parâmetros nacionais. Nesse sentido, destaca-se a efetiva implementação do custo aluno-qualidade, que consistiria em um padrão nacional de financiamento da política educacional, citado por vários entrevistados como uma motivação primordial para a construção do sistema,⁵² algumas vezes associado à pauta do PNE. Aliás, o CAQ também pode ser relacionado tanto ao terceiro argumento (enquanto iniciativa que regulamenta a ação supletiva e disciplina o financiamento) quanto ao segundo argumento (na medida em que determina responsabilidades quanto ao financiamento para o cumprimento das metas do PNE). Enfim, a discussão sobre o CAQ é vista por alguns atores da gestão como prioridade, sendo o SNE desejável enquanto possibilite sua implementação.

Outra agenda transversal aos argumentos elencados anteriormente é a redução das desigualdades educacionais. Tanto a unificação dos currículos quanto a implementação do CAQ seriam, na opinião de vários entrevistados, instrumentais para o efetivo combate às desigualdades entre as redes de ensino. Nesse sentido, ao buscar viabilizar a implementação de parâmetros nacionais, o SNE seria um instrumento para a redução dessas desigualdades.

5.2 Argumentos contrários à criação do SNE

Quatro principais argumentos mobilizam posições contrárias à criação do SNE entre os entrevistados. O primeiro se refere ao receio de que o SNE represente um risco à autonomia dos entes subnacionais na gestão da política educacional. Os atores que expressam essa posição têm uma percepção positiva da descentralização, e consideram que à União cabe um papel idealmente limitado na política nacional, no que tange à educação fundamental – a esta, deveria caber apenas fornecer recursos para que estados e municípios administrem suas próprias redes. A ênfase na autonomia dos entes vem associada à minimização da relevância dos programas do MEC – o ministério da área não deveria ter tantas ações próprias; os municípios deveriam formular e implementar seus próprios programas; os recursos oriundos do CAQ seriam uma ferramenta para que isso ocorra. Para alguns gestores, a implementação do CAQ seria desejável, em parte, porque enfraqueceria o MEC e, com maiores recursos, empoderaria os municípios em sua autonomia.

52. O CAQ, questão central na discussão do SNE, constitui pauta defendida tanto por atores que apresentam argumentos favoráveis quanto por aqueles que apresentam argumentos contrários ao SNE

Assim, esse argumento identifica o SNE como um indesejável direcionamento no sentido da centralização: “o que deu certo no Brasil foram experiências municipais” (entrevista 27). Para esse conjunto de entrevistados, com mais recursos, caberia aos municípios e estados a responsabilidade por dar soluções concretas aos problemas encontrados em suas redes.

O segundo argumento reflete um temor de que a criação de comissões tripartites possa esvaziar os conselhos que, na educação, têm função normatizadora. Esta posição expressa uma reação ao previsto na Lei do PNE no sentido de que tal comissão seja integrada exclusivamente por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse argumento, identifica-se o risco de que essas comissões englobem atribuições atualmente cumpridas pelos conselhos nacional e estaduais.

O terceiro argumento se assenta na avaliação positiva de experiências de coordenação operadas por governos estaduais, muito especificamente, no estado do Ceará. A proposta do SNE poderia “engessar a relação entre estados e municípios”, além de não encontrar “aderência aos sistemas de ensino” (entrevista 11). O sucesso dessas experiências demonstraria que os estados estariam melhor equipados para criarem mecanismos efetivos de coordenação com os municípios. Mais próximos destes e das realidades encontradas nos territórios, a coordenação pelo ente estadual é justificada pelo fato de que esses sistemas são mais concretos que o sistema nacional. Contudo, cabe observar que também há entrevistados que atuam ou atuaram na gestão estadual do Ceará e aderem ao propósito do SNE sob o argumento da necessidade de institucionalizar a experiência da coordenação.

Finalmente, um quarto argumento identificado em oposição à criação do SNE, diz respeito ao diagnóstico de que já existem regramentos e instituições suficientes para a delimitação de instrumentos de coordenação das ações em educação. Vários gestores federais, estaduais e municipais entrevistados entendem que a educação brasileira já opera como um sistema regulado nacionalmente, organizado por diretrizes nacionais como a LDB, o PNE e a Base Nacional Comum Curricular, acompanhado por um sistema nacional de avaliação de indicadores de desempenho, e baseado em um modelo estável de financiamento regulado pelo Fundeb e pelo FNDE. Apontam também que, mais recentemente, o PAR organizou as transferências voluntárias feitas pelo MEC e permitiu sua maior efetividade junto aos sistemas de ensino dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Nessa perspectiva, as propostas sobre a criação de um SNE representariam esforços redundantes ou mesmo potencialmente negativos, podendo alterar arranjos e práticas efetivos já estabelecidos. O argumento está atrelado ainda a um diagnóstico otimista quanto à efetividade do exercício dos papéis supletivo e redistributivo da União chegando diretamente às escolas, com a provisão de padrões e insumos.

Embora não entendam que o SNE seja o caminho para resolver os problemas da política educacional, os proponentes dos argumentos contrários ao sistema não defendem necessariamente a manutenção do *status quo*. Uma alternativa seria a implementação do custo aluno-qualidade. Curiosamente, o CAQ aparece, também aqui, como uma pauta essencial na visão dos gestores da área educacional (principalmente para gestores estaduais e municipais). A diferença é que aqui é visto como instrumento para fortalecer os entes subnacionais na gestão descentralizada das próprias redes, enquanto no âmbito dos argumentos pró-SNE, o CAQ é visto como meio para legitimar a coordenação da União no âmbito da educação básica.

6 CONCLUSÃO

Tema recorrente em processos de reformas educacionais, o SNE foi incorporado ao texto constitucional apenas recentemente, diante da necessidade de se ampliar a oferta educacional para além do ensino fundamental – incluindo a educação infantil e o ensino médio –, melhorar a qualidade da educação e equalizar as oportunidades educacionais. Embora a ampliação dos instrumentos de coordenação federativa, do financiamento e dos níveis de ensino obrigatório nos últimos anos tenha produzido impacto relevante na melhoria dos resultados educacionais, permanece em debate a possibilidade de promover a atuação mais colaborativa entre os entes, de modo a viabilizar o alcance das metas do PNE. É nesse sentido que o SNE aparece como estratégia de materialização do arranjo cooperativo decorrente do compartilhamento de responsabilidades, que impõe um padrão negociado de relações intergovernamentais para o funcionamento da política.

Diversas propostas deram forma e conteúdo ao SNE. Para além dos seus objetivos mais genéricos, a principal novidade dos PLCs analisados consiste no fortalecimento dos espaços de negociação entre os entes federativos para tratar da implementação da política. As instâncias/comissões tripartites – e a vinculação da atuação dos entes às respectivas pactuações – aparecem como o único instrumento de coordenação federativa realmente novo na conformação do SNE. Todos os demais já estão previstos em leis específicas.

Se a criação das instâncias/comissões tripartites é um dos principais consensos dos PLCs, encontramos divergências significativas quanto à composição desses espaços e escopo de suas atribuições. Essas divergências são reflexos, a nosso ver, dos interesses dos múltiplos atores envolvidos no funcionamento da política, alguns dos quais se mobilizaram para elaborar as propostas analisadas (MEC, sociedade civil, conselhos, parlamentares etc.). Aliás, chama atenção a ausência de propostas de criação do SNE formuladas por Undime e Consed – ou até mesmo seu envolvimento mais ativo nos PLCs considerados – inclusive porque alguns deles desconsideram a legitimidade dessas entidades para atuar em prol dos seus representados.

A principal divergência quanto à composição das instâncias/comissões está na participação de atores não governamentais em espaço privilegiado de pactuação federativa, refletindo o temor da sociedade civil e dos conselhos de educação em perder espaço na condução da política caso se fortaleça o viés federativo da sua coordenação. Quanto às respectivas atribuições, as divergências incidem em questões de financiamento como a responsabilidade pela definição da metodologia de apuração do CAQ, e pela repartição de recursos destinados à ação supletiva da União e dos governos estaduais. Ambos os pontos estão diretamente relacionados à perda parcial da autonomia de algum dos três níveis de governo em favor de uma instância/comissão que produza pactuações vinculantes da atuação dos entes na condução da política.

Na pesquisa de campo e nas entrevistas, constatamos a baixa apropriação, por atores estratégicos da gestão da política de educação, da redação dos PLCs. Em geral, a visão dos entrevistados se baseia na própria percepção sobre o funcionamento da política e seus sistemas. Os argumentos a favor da sua criação giram em torno do tema da desigualdade, mas, sobretudo, de problemas de implementação da política educacional – como a fragmentação, lacuna e sobreposição das ações dos entes federativos; necessidade de colaboração para alcançar metas do PNE; necessidade de aperfeiçoamento da gestão; e necessidade de definição de parâmetros nacionais para a política.

A percepção de que os atuais instrumentos de coordenação são suficientes para articulação dos sistemas de ensino foi apontada por alguns entrevistados como argumento contra o SNE. Há também o receio de que o SNE implique a perda da autonomia por parte dos governos subnacionais, da União e dos conselhos de educação. Essa preocupação, pelo que pudemos observar, procede. De fato, vimos que as propostas analisadas afetam, em alguma medida, a distribuição de recursos de poder entre os entes e, portanto, restringem ou ampliam autonomias de alguns em relação aos demais.

Nesse sentido, para que a pauta do SNE tenha maior aderência, seus proponentes devem aprofundar o debate. Verificamos que muitos dos problemas que se pretende resolver por meio do SNE podem ser enfrentados por instrumentos de coordenação federativa existentes, como o Fundeb, a LDB, o PAR, os comitês do PAR e do Fundeb, o Ideb, dentre outros. Mesmo a principal inovação trazida pelos PLCs – a saber, a instituição de comissões intergestores – não é propriamente uma novidade, dado que já existem comissões de pactuação para programas e temas específicos na política educacional. Decerto, a construção de uma comissão com maior número de atribuições, com discussões mais abrangentes sobre a política envolvendo gestores das três esferas de governo e com efeito vinculante de sua atuação, certamente será um avanço; no entanto, é necessário ter em vista que: *i*) a

experiência das comissões tripartites nas demais áreas de políticas sociais mostra que a União possui, nesses espaços, considerável capacidade de estabelecer as agendas da política (Palotti e Machado, 2014) – dando materialidade à preocupação de que o SNE pode diminuir a autonomia dos entes subnacionais; e *ii*) as políticas sociais com sistemas únicos e comissões tripartites ainda não resolveram a contento seus problemas de coordenação, sendo a definição papel dos governos estaduais um ponto particularmente controverso.

A partir da análise das propostas e percepções dos implementadores da política, verificamos que a agenda instituinte do SNE permanece incerta. Embora haja consenso em relação à ampliação dos espaços para negociação e vinculação da atuação dos entes quanto a estas pactuações, não está tão claro que elas devam se restringir aos atores federativos, tendo em vista o peso da atuação do setor privado, dos conselhos e de outras organizações não governamentais na oferta da política. Ademais, não parece estar claro para os atores o que ganham ao abrir mão de parte da sua atual autonomia na gestão da política. Enquanto não se superam esses impasses, segue o persistente desafio de produzir a cooperação efetiva entre os entes para garantir o direito à educação para todos e em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, jul./set. 2013, p. 803-828.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**. Brasília: Unesco, 2010.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In*: CUNHA, C. *et al.* **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/Sase, 2014.
- AGRANOFF, R.; RADIN, B. A. Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 1, n. 45, p. 139-159, jan. 2015.
- ALMEIDA JUNIOR, A. M. *et al.* Sistema Nacional de educação: uma agenda necessária. *In*: CUNHA, C. *et al.* (Org.). **O Sistema Nacional de Educação**:

diversos olhares 80 anos após o manifesto. Ministério da Educação: Brasília, 2014, p. 207-221.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.

AZEVEDO, F. *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

BOUCKAERT, G. Public sector reform in Central and Eastern Europe. **Administrative Culture**, v. 10, p. 94-104, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação final do Projeto de Lei nº 1258-C de 1988, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Seção 1, p. 2-79. 14 maio 1993.

_____. Projeto de Lei nº 1.258, de 1988. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. F. 6-36 (arquivo do Congresso Nacional, lote 63, caixa 47, v.1). 1º dez. 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. dez. 1996.

_____. Lei nº 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 25 jun. 2014a. Disponível em: <<https://is.gd/svPxdJ>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. Apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 413/2014, pelo Deputado Ságuas Moraes (PT-MT), que: O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 22 jul. 2014b. Disponível em: <<https://is.gd/UENwnD>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. PLC nº 413 de 2014: Parecer do Relator, Dep. Glauber Braga (PSOL-RJ), pela aprovação, com substitutivo. 1º dez. 2015a. Disponível em: <<https://is.gd/nOX876>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Brasília: jun. 2015b.

_____. Parecer do Relator, Dep. Glauber Braga (PSOL-RJ), pela aprovação deste, e do PLP 448/2017, apensado, com substitutivo. 22 dez. 2017. Disponível em: <<https://is.gd/HU8bIy>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Pátria Educadora**: eixo 1 – federalismo cooperativo. Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição. (Documento para Discussão). jul. 2015c. Disponível em: <<https://is.gd/xvljHd>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Ministério da Educação: [s.d.].

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CASTRO, J. A.; CARVALHO, C. H. A. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 829-849, jul./set. 2013.

CODES, A. *et al.* **Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixo índice de desenvolvimento** (Relatório de Pesquisa). Brasília: Ipea, 2018.

CORBUCCI, P. *et al.* Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Vinte anos da constituição federal. Brasília: Ipea, 2009, p. 17-81.

CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. *In*: CORBUCCI, P. *et al.* **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p. 79-94.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafios para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DOMINGUES JUNIOR, Á. M. O Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração à luz do PNE. *In*: CARVALHO, M. E. G. **Diálogos sobre a educação**. Brasília: Conae, 2018, p.43-58.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

FNE – FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Sistema Nacional de Educação**: documento propositivo para o debate ampliado. 1º abr. 2016. Disponível em: <<https://is.gd/5JZQ28>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 23, Brasília, Ipea, 2015. Disponível em: <<https://is.gd/MAGzRo>>.

NOGUEIRA, F. **A história da Sase**: PNE em movimento. Brasília: Sase/MEC, 2016. (Boletim especial, n. 3).

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, jun. 2014.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação**: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. 196 f.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 21, n. 65, abr./jun. 2016.

SAVIANI, D. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-232, out. 2008.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SUMIYA, L. A.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais: o Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. *In*: VIEITEZ, C. G.; BARONE, R. E. M. (Orgs.). **Educação e políticas públicas**: tópicos para o debate. São Paulo: Junqueira & Marin Editores, 2007.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, out./dez. 2014.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. California: Wadsworth Publishing Company, 1988 [1978].

