

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2599

**MAPEANDO O DEBATE SOBRE O
SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:
O QUE DIZEM AS PROPOSTAS SOBRE
A CRIAÇÃO DE UMA NOVA
INSTÂNCIA DE PACTUAÇÃO**

**Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes
Elaine Cristina Licio**



MAPEANDO O DEBATE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: O QUE DIZEM AS PROPOSTAS SOBRE A CRIAÇÃO DE UMA NOVA INSTÂNCIA DE PACTUAÇÃO¹

Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes²
Elaine Cristina Licio³

1. Agradecemos a Ricardo Chaves de Rezende Martins e Pedro Lucas de Moura Palotti pelos comentários e recomendações à versão preliminar do texto.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <pedroarthurmarques@hotmail.com>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2599>

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.

JEL: H77; T28.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 SITUANDO O DEBATE SOBRE A CRIAÇÃO DO SNE: PROPOSTAS EM ANÁLISE.....	11
3 ANÁLISE DAS PROPOSTAS: ATORES E INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO FEDERATIVA...	15
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS	33
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	34

SINOPSE

A proposta da construção de um sistema nacional de educação perpassa a política educacional brasileira desde pelo menos a década de 1930, quando da publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a consolidação desse projeto passou a ser relacionada à regulamentação do regime de colaboração, tendo em vista a necessidade, percebida por diversos atores do campo educacional, de formatar as relações federativas no contexto da mitigação de desigualdades regionais. No entanto, apesar de diversas tentativas, a matéria ainda não se encontra regulamentada. Atualmente, propostas apresentadas por diversos atores da política pretendem realizar essa tarefa. Este trabalho analisa e compara as propostas mais recentes de regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), concentrando-se no tema das instâncias de pactuação e suas atribuições. Além de interpretar principais consensos e dissensos da agenda, o mapeamento proposto verifica em que medida a possível construção do SNE pode alterar o *status quo* no que diz respeito à autonomia dos entes federativos.

Palavras-chave: educação; política educacional; relações federativas; regime de colaboração; Sistema Nacional de Educação.

ABSTRACT

This paper analyzes recent Legislative propositions regarding the regulation of federative relations in Brazil's education system. These propositions take the form of the National System of Education (Sistema Nacional de Educação), which relates to a long-standing reformist tradition. The main focus is the way through which the National System of Education would affect state and municipal autonomy in the governance of education systems. Thus, we describe the main similarities and differences in those law proposals, and demonstrate how they may alter education policy *status quo*. The main change would be the creation of intergovernmental commissions, transferring decisions today made unilaterally by municipalities, states, and the federal government, to a decision-making body composed by all three components of the Federation.

Keywords: education; education policy; federalism and intergovernmental relations; reform of education systems.

1 INTRODUÇÃO

A criação de um sistema nacional de educação tem sido pauta recorrente nas reflexões sobre a organização federativa da educação básica brasileira – em especial na última década. O objetivo de sua institucionalização é a garantia da oferta educacional de qualidade em todo o território nacional, tendo em vista as desigualdades regionais e sociais que historicamente o caracterizam. Embora nos últimos trinta anos o país tenha avançado significativamente em diversos indicadores educacionais – com destaque para a universalização da oferta no ensino fundamental –, essa desigualdade faz com que alunos de contextos socioeconômicos menos favorecidos tenham acesso mais precário ao ensino obrigatório (Castro, 2009; Soares e Alves, 2013; Mont’alvão, 2014).

Se por um lado há um debate sobre o peso da inadequação do financiamento sobre os resultados da política, por outro há certo consenso de que o funcionamento da educação básica brasileira carece de maior clareza quanto à responsabilidade dos três níveis de governo. O compartilhamento de competências previsto no texto constitucional resulta, não raro, em competição por matrículas, sobreposições e lacunas de oferta nos territórios, especialmente no ensino fundamental (Licio e Pontes, 2020). A baixa capacidade de boa parte dos municípios de pequeno porte em manter uma oferta satisfatória sem a assistência técnica e financeira dos governos estaduais e federal também é um grave problema (Segatto, 2015), ainda que minimizado nas últimas duas décadas pela crescente atuação federal na coordenação nacional da política (Abramo e Licio, 2020).

Ao se considerar a realidade atual do regime de colaboração, constata-se que o disposto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) permite um cenário de insegurança jurídica para as relações intergovernamentais em matéria de educação, uma vez que não regulamenta a forma como a articulação dos sistemas de ensino deve ocorrer. São vagos tanto o grau de *enforcement* dos compromissos pactuados entre os entes quanto os mecanismos de formalização de arranjos de cooperação horizontal e vertical que proliferam no país (Grin e Segatto, 2019).¹ Some-se a isso a ausência de arenas institucionalizadas de pactuação federativa entre os entes que possam produzir

1. As duas formas mais frequentes de organização da ação concertada de entes federativos na área de educação são os consórcios e os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs).

decisões vinculantes de atuação (Abrucio, 2010; Abicalil, 2014; Dourado, 2018; Brasil, 2015). Sem pretender esgotar o diagnóstico sobre as relações federativas em matéria de educação, esse conjunto de problemas dá contornos da pauta que o Sistema Nacional de Educação (SNE) busca resolver.

A origem da discussão sobre a necessidade de uma organização sistêmica da educação como forma de se enfrentarem os problemas da política remonta ao seminal Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 (Azevedo *et al.*, 2010). Posteriormente, reapareceu sob a forma de um sistema nacional de educação no projeto de lei encaminhado pela Câmara dos Deputados, com vistas a atualizar a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) no período imediatamente posterior à promulgação da CF/1988.² A inclusão do SNE no texto constitucional viria somente em 2009, no mote da ampliação do ensino obrigatório público e gratuito para crianças e jovens dos 4 aos 17 anos. Nesse ínterim, além de constituir a temática das últimas conferências nacionais de educação (CONAEs), em 2009, 2014 e 2018, o SNE foi, enfim, contemplado pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014 (Brasil, 2014), que previu sua regulamentação no prazo de dois anos.³

Desde então, um conjunto de projetos de lei complementar (PLPs) e outros modelos de proposição para a criação do SNE foram apresentados por diversos atores da política com o intuito de regulamentar a matéria. Tais projetos são apresentados com fulcro no art. 23, parágrafo único, da CF/1988, que determina a necessidade de se estabelecerem leis complementares que regulamentem a cooperação entre os entes federativos com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Para este trabalho, procuramos construir uma lista tão abrangente quanto possível das proposições para a formatação do SNE, com o intuito de identificar tanto as características que porventura unifiquem a agenda em torno de objetivos comuns quanto suas principais controvérsias. Discriminamos um total de oito propostas: cinco delas apresentadas no âmbito do Poder Legislativo (sendo quatro projetos de lei e um substitutivo) e três veiculadas por instituições pertencentes ou vinculadas ao Poder Executivo.

2. Para uma descrição detalhada quanto à trajetória do tema do SNE na tramitação da LDB, ver Lício e Pontes (2020).

3. Uma síntese do histórico da discussão do SNE pode ser encontrada em Dourado (2018) e Lício e Pontes (2020).

No caso das propostas legislativas, utilizamos como fonte de busca o próprio *website* da Câmara dos Deputados. As demais propostas foram levantadas em buscas na internet e a partir de entrevistas com atores relevantes da política, realizadas em fases anteriores da pesquisa Políticas Sociais em Contexto Federativo.⁴ Decidimos transcender o universo das propostas legislativas para que pudéssemos abordar a maneira como os atores no Poder Executivo e na sociedade civil se relacionam a essa agenda.

A edição de uma lei complementar para regulamentar o regime de colaboração na política de educação – com *enforcement* superior ao de leis ordinárias (como a LDB), decretos e demais atos normativos – constitui uma oportunidade única de enfrentamento dos problemas relatados anteriormente, de maneira a esclarecer as responsabilidades dos entes e oferecer maior segurança jurídica aos acordos e arranjos institucionais firmados por meio da cooperação federativa.

Alguns dos projetos selecionados foram analisados por pesquisadores que buscaram entender as ideias veiculadas (Duarte e Santos, 2014; Dourado, 2018, Licio e Pontes, 2020). Esses trabalhos encontraram convergências, entre as quais se destaca a necessidade de formalizar instâncias de pactuação federativa que emitam normas vinculantes da atuação para os entes federativos, assim como a definição dos principais temas sobre os quais essas instâncias devem atuar. As análises sinalizam, no entanto, dissensos, em especial: *i*) quanto aos atores que comporiam essas instâncias; *ii*) quanto às definições de padrões de qualidade da oferta e meios para garantir seu financiamento (a questão do Custo Aluno-Qualidade – CAQ); e *iii*) quanto à autonomia dos entes responsáveis pelas funções supletiva e distributiva (União e governos estaduais) para definir e implementar ações nesse sentido sem consultar os níveis de governo favorecidos pelas medidas.

As primeiras propostas de criação do SNE analisadas neste trabalho foram apresentadas até 2016, no prazo de dois anos, previsto na lei do PNE de 2014.

4. A pesquisa Políticas Sociais em Contexto Federativo, na qual se insere a produção deste *Texto para Discussão*, foi desenvolvida pelo Ipea entre 2015 e 2019 e pretendeu compreender a coordenação federativa no interior dos sistemas de políticas de educação, saúde e assistência social, com foco nos instrumentos de coordenação intergovernamental, nas instâncias de pactuação federativa e nos mecanismos financeiros de coordenação mobilizados. Os principais resultados da pesquisa foram sistematizados no livro *Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras* (Jaccoud, 2020).

O Ministério da Educação (MEC) não chegou a formalizar uma proposta junto ao Congresso Nacional, embora tenha criado uma agenda de discussão da sua proposta para o SNE (Brasil, 2015), bem como definido, desde 2011, uma estrutura específica para tratar da articulação dos sistemas de ensino (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE).⁵ Com a mudança na condução do ministério após o *impeachment* presidencial de 2016, o tema perdeu espaço na sua agenda, tendo o Congresso adquirido maior protagonismo.⁶ De qualquer forma, as proposições apresentadas na legislatura 2015-2018 terminaram por ser arquivadas.⁷ Em 2019, o tema voltou à agenda com a apresentação de um novo projeto, agora por parte da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (Democratas – DEM), que menciona nas justificativas de seu PLP ter considerado as discussões realizadas na legislatura anterior, passando a mobilizar uma série de novas audiências públicas para retomar o debate na Casa Legislativa.

Desse breve relato percebe-se que, embora o SNE constitua um tema de natureza estruturante para o funcionamento da política, a sua pauta ocupa um espaço hesitante – mesmo no período recente, quando passou a ser debatido por um número crescente de atores da política.⁸ Compreender as ideias veiculadas nas propostas de criação do SNE, assim como a percepção dos atores envolvidos na sua elaboração, em relação à sua pertinência e conformação, é essencial para que se construa um amplo consenso sobre a propriedade dessa forma de organização federativa como fundante

5. A SASE foi criada em 2011 pelo MEC como um dos desdobramentos da CONAE 2009 e da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que, além de criar o SNE, ampliou a base de financiamento da educação básica e incluiu no ensino obrigatório o acesso à pré-escola ofertado pelos municípios e o ensino médio cuja oferta é de responsabilidade estadual, indicando a necessidade de ampliar as formas de colaboração para que os alunos transitem entre as redes estaduais e municipais e mantenham um percurso coerente. Foi extinta no início de 2019 pelo Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

6. No final de 2017, o deputado Giuseppe Vecci (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), de Goiás, apresentou um PLP, o qual, segundo sua exposição de motivos, se traduziu nos anseios dos conselhos estaduais de educação em relação ao SNE, alguns dos quais foram posteriormente incorporados em novo substitutivo apresentado pelo deputado Glauber Braga (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL). Por meio de entrevistas, apuramos ainda que, em 2018, ensaiou-se uma reformulação do substitutivo do deputado Glauber Braga, em comum acordo com o MEC, de modo a se avançar na tramitação de uma proposta minimamente pactuada entre os poderes Legislativo e Executivo, o que, todavia, não obteve o consenso necessário. As entrevistas indicaram que, entre as divergências não equacionadas, estava o tema do CAQ. O MEC teria se posicionado contra a inclusão do CAQ no substitutivo, nos termos propostos.

7. Mais detalhes sobre a tramitação desses projetos na legislatura 2015-2018 podem ser encontrados em Dourado (2018).

8. Destaque-se, nesse sentido, a criação do Movimento Colabora, articulado com o apoio do Todos pela Educação, que promove estudos e discussões com atores governamentais e não governamentais envolvidos na oferta da educação básica, com vistas à expansão das práticas colaborativas para a institucionalização de uma governança interfederativa no campo da educação. Esse movimento também dá suporte logístico ao funcionamento da Frente Parlamentar da Educação no Congresso Nacional.

da política de educação. A atualidade e a relevância do debate se justificam ainda porque o SNE foi apontado, em 2019, como uma das principais pautas da comissão de educação na Câmara dos Deputados, ao lado da discussão sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).⁹

Propomos analisar, enfim, o que os atores que apresentam as propostas de SNE até agora veiculadas entendem a seu respeito, a partir da análise de PLPs, textos argumentativos e entrevistas semiestruturadas.¹⁰ Nosso foco está no que as propostas trazem de novo no âmbito das relações federativas em matéria de educação: a criação de instâncias de pactuação federativa, conforme identificado em trabalho anterior da pesquisa Políticas Sociais em Contexto Federativo (Licio e Pontes, 2020).

O texto está dividido em duas partes, além desta introdução e da conclusão. A segunda parte contextualiza o debate em torno da criação do SNE e apresenta as propostas em análise. Na terceira parte, examinamos os conteúdos das propostas, com foco na composição e nas atribuições de uma nova instância de pactuação federativa. Por fim, sintetizamos nossas considerações, indicando perspectivas para a ampliação do debate em torno dessas propostas.

2 SITUANDO O DEBATE SOBRE A CRIAÇÃO DO SNE: PROPOSTAS EM ANÁLISE

As propostas de criação SNE foram analisadas em diferentes abordagens, tendo em vista principalmente sua dimensão histórica, os elementos discursivos de sua agenda e sua pertinência dentro do arranjo institucional da política educacional brasileira.

Duarte e Santos (2014) analisaram elementos discursivos centrais da agenda do SNE, explicitados tanto no PNE quanto em documentos oriundos das CONAeS, e

9. Fala do deputado Idilvan Alencar (Partido Democrático Trabalhista – PDT/CE), relator do PLP nº 25/2019, que regulamenta a criação do SNE, em audiência pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 10 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57095>>.

10. As entrevistas foram utilizadas com o intuito de compreender a extensão das ideias contempladas em cada proposta analisada.

também no próprio PLP nº 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes (Partido dos Trabalhadores – PT), de Mato Grosso, que inaugurou no período recente o debate sobre a regulamentação do SNE. As autoras identificaram nesses documentos o foco na função coordenadora da União, bem como em sua capacidade de oferecer assistência técnica e financeira para estados e municípios. Elas argumentam que faltava à agenda maior ênfase na função redistributiva dos entes, como estratégia para a superação das desigualdades intrínsecas ao federalismo brasileiro.

Dourado (2018), por sua vez, propôs uma reconstrução analítica das disputas em torno da regulamentação do SNE, mapeando os principais tópicos que geravam controvérsias nessa agenda, a saber: a centralidade do PNE como documento articulador da política educacional; a definição da política educacional como política de Estado, em contraposição às políticas de governo; o financiamento a partir do parâmetro do CAQ/Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi); e a manutenção da autonomia dos órgãos normativos e de participação social que compõem o campo educacional brasileiro – conselhos e fóruns de educação, respectivamente.

Licio e Pontes (2020) comparam, historicamente, os contornos da agenda do SNE, observando mudanças por ela sofridas entre o período imediatamente posterior à constituinte e o seu retorno à agenda da política, em 2007. Examinando as propostas do SNE veiculadas até 2016, prazo que a lei do PNE previu para sua regulamentação, os autores demonstram os dilemas dessa agenda, tal como Dourado (2018), mas tendo como foco a inserção dos entes federativos nos novos espaços de negociação e pactuação propostos. Além disso, com base em entrevistas com gestores e conselheiros dos três níveis de governo, identificam ainda as posições dos atores quanto à regulamentação do regime de colaboração por meio da criação do SNE. Por um lado, relatam que os argumentos a favor da sua criação giram em torno do tema da desigualdade e de problemas de implementação – como fragmentação, lacuna e sobreposição das ações dos entes federativos; necessidade de colaboração para alcançar metas do PNE; aperfeiçoamento da gestão; e definição de parâmetros nacionais para a política. Por outro lado, uma percepção de que os atuais instrumentos de coordenação são suficientes para a articulação dos sistemas de ensino foi apontada como argumento contra o SNE. Nesse sentido, alguns atores defendem o *status quo*, pelo menos no que se refere à institucionalidade das relações federativas – ainda que reivindiquem maior participação da União no financiamento via ação supletiva e redistributiva. Outro argumento contra

o SNE consiste no receio de que implique a perda da autonomia por parte dos governos subnacionais, da União e dos conselhos de educação.

Este *Texto para Discussão* avança nesse debate, cobrindo um conjunto mais extenso de propostas – de distintas origens institucionais veiculadas até 2019 – identificadas nos bancos de dados do Congresso Nacional, em *sites* institucionais, ou obtidas por meio dos entrevistados.

O PLP nº 413/2014¹¹ foi a primeira proposta mais robusta de regulamentação do SNE veiculada no Poder Legislativo após a promulgação da LDB em 1996. Sua apresentação se deu logo após a aprovação do PNE de 2014 e, portanto, lançou as bases para as discussões das propostas posteriores. Uma segunda proposta foi divulgada em 2015, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que então tinha a atribuição de formular estratégias de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A proposta da SAE trouxe uma visão fundamentada nas recomendações de estudiosos do federalismo educacional que enfatizam as autonomias dos entes e preconizam as decisões tomadas coletivamente como forma de se operacionalizar a cooperação para a implementação das políticas sociais.¹²

A terceira proposta abordada, o substitutivo apresentado em 2015, foi apresentada pelo deputado federal Glauber Braga (PSOL), do Rio de Janeiro, na qualidade de relator do PLP nº 413/2014 do deputado Ságuas (PT).¹³ Na justificativa, o autor ressalta o objetivo de estabelecer um marco legal para a educação brasileira, tendo como norte o combate às desigualdades educacionais, o equilíbrio federativo e a garantia do direito à educação. Braga afirma que elaborou o documento levando em consideração o trabalho desenvolvido na proposta da SAE, com a qual, de fato, guarda semelhanças relevantes.

A quarta proposta em análise foi apresentada pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) em 2016. Elaborada por um grupo de trabalho integrado por diversas organizações da sociedade civil, a proposta apresenta medidas de articulação dos entes federados com vistas ao alcance das metas do PNE. A quinta proposta, também de 2016, foi elaborada

11. Disponível em: <<https://is.gd/UENwnD>>.

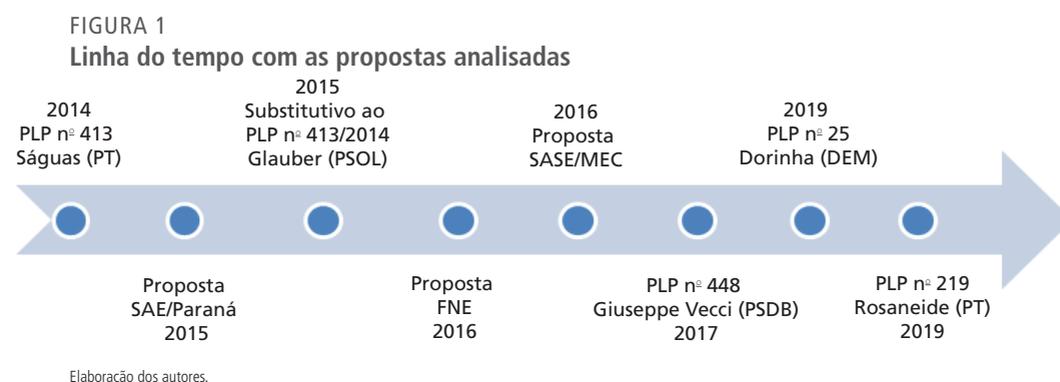
12. Disponível em: <<https://is.gd/xvljHd>>.

13. Disponível em: <<https://is.gd/nOX876>>.

pela SASE/MEC e reúne os resultados dos debates promovidos pela secretaria, com o apoio de intelectuais do campo educacional. Essa proposta contempla muitos dos dispositivos contidos na proposta do FNE, dado que ambas são contemporâneas e elaboradas por atores com afinidades programáticas à época.

A sexta proposta apresentada é o PLP nº 448/2017, de autoria do deputado Giuseppe Vecci (PSDB), de Goiás, que, segundo o próprio autor, foi fruto das discussões no âmbito do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) e, portanto, se distingue por contemplar a visão dos conselhos de educação sobre a agenda do SNE.¹⁴

Em 2019, foram apresentadas duas novas propostas no Congresso Nacional. O PLP nº 25, de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM), de Tocantins, que, em sua justificativa, ressalta a necessidade de retomar o debate sobre a criação do SNE e, assim, superar os entraves encontrados na tramitação do substitutivo aos projetos que, em 2018, não avançaram na negociação com o MEC e não foram votados na legislatura anterior. O PLP nº 216/2019, da deputada Rosa Neide (PT), do Mato Grosso, é a mais recente das propostas e, também dado o alinhamento programático, recupera muito dos dispositivos veiculados pelas propostas do FNE e da SASE/MEC em 2016.



14. Vale registrar que, no final de 2017, o deputado Glauber Braga (PSOL) apresentou um novo substitutivo, incorporando questões pontuais levantadas pela proposta do deputado Giuseppe Vecci (PSDB). Como as mudanças sinalizadas não afetaram o objeto de análise deste texto – as instâncias de pactuação federativa –, não o destacamos como uma nova proposta a ser analisada.

3 ANÁLISE DAS PROPOSTAS: ATORES E INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO FEDERATIVA

O tema da coordenação federativa na implementação das políticas sociais brasileiras tem ocupado um espaço importante na agenda de pesquisa em administração pública e ciência política. Palotti e Machado (2014) analisaram o processo decisório em comissões intergestores das políticas de saúde, educação e assistência social, procurando compreender em que medida efetivamente produzem decisões relevantes para as políticas. Diferentemente da previsão teórica de que espaços de pactuação tendem a gerar paralisia decisória, os autores concluíram que as comissões analisadas desempenham um papel central na definição dos seus respectivos rumos, em que pese a atuação comparativamente mais residual da comissão do Fundeb, que representou a política de educação.¹⁵

Ao analisar o papel das CITs e Comissões Intergestores Bipartites (CIB) na política de assistência social, Jaccoud, Meneses e Stucchi (2020) chegam à conclusão semelhante. Constatam que essas instâncias apresentam um importante papel na construção de um serviço de proteção social com responsabilidades compartilhadas e gestão descentralizada ao permitir a efetivação de uma agenda nacional para a política.

Esses diagnósticos sobre a relevância das respectivas instâncias de pactuação na condução das políticas de saúde e assistência social evidenciam o potencial de se ampliar a efetividade da política de educação a partir da criação de instância similar, com responsabilidades mais abrangentes, tal como vem sendo proposto no âmbito da agenda do SNE. Nesse sentido, cabe investigar como as propostas apresentadas dialogam com as estruturas estabelecidas pelas políticas com sistema único, levando em consideração, obviamente, as diferenças inerentes a cada política.

Esta análise das propostas de SNE é operacionalizada a partir de três dimensões relevantes – estrutura das instâncias intergovernamentais de pactuação; atribuições; e papel destinado aos atores federativos da política educacional. Nas dimensões

15. É necessário ressaltar, contudo, que, como os próprios autores sinalizam, o mandato institucional da comissão do Fundeb é muito mais restrito que o observado nas Comissões Intergestores Tripartites (CITs) do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), limitando-se a questões referentes ao próprio fundo – e não, como ocorre nos outros casos, a aspectos mais amplos da governança das políticas de saúde e assistência.

identificadas, examinamos: *i)* como cada uma das propostas eventualmente se relaciona com as demais; e *ii)* como alteram o *status quo* da organização federativa da política educacional.

As propostas foram analisadas à luz do contexto em que foram desenvolvidas ou divulgadas. Vale ressaltar que tanto as propostas do governo federal (MEC e SAE) como as do FNE e dos conselhos de educação (veiculadas pelo deputado Giuseppe Vecci) foram construídas coletivamente em processos de discussão interna, que buscaram conceber uma visão comum sobre como o SNE deveria funcionar, quais as respectivas responsabilidades e os instrumentos de coordenação a serem mobilizados etc. Dado esse entendimento, optamos por utilizá-las como indicadores do que então pensavam os atores que as formularam e expuseram.

3.1 Instâncias e comissões de pactuação

Licio e Pontes (2020) avaliam que, embora tenha havido avanços no período recente em termos de coordenação federativa, a autonomia dos governos subnacionais na política de educação é maior que na saúde e na assistência social, visto que, no caso da educação, cada sistema de ensino tem discricionariedade para definir suas regras de funcionamento, desde que obedecidas as diretrizes gerais da LDB.

Além da maior autonomia dos estados e municípios, há uma série de evidências sobre a fragmentação do processo decisório na condução da política, cujas principais decisões, em nível nacional, ocorrem no âmbito do Poder Legislativo, sendo veiculadas na forma de leis, como o PNE (Lei nº 13.005/2014) e o próprio Plano de Ações Articuladas (PAR) (Lei nº 12.695/2012). Nas políticas implementadas pelos sistemas únicos, aspectos tão importantes quanto o PAR e o PNE são objeto de pactuação no âmbito das CITs – por exemplo, a definição de metas de expansão da política e desenho de programas e ações federais para reduzir desigualdades.

Os autores argumentam ainda que o debate sobre as relações entre os entes constitutivos da Federação (União, estados e municípios) tem ocorrido de maneira fragmentada e assessoria na política de educação. Discussões sobre implementação do Fundeb, ações e programas do MEC ocorrem sobretudo nas comissões de educação da Câmara e do Senado, contando não só com a participação de representantes estaduais

e municipais mas também de outros atores relevantes na política, como entidades sindicais, representantes das redes privadas, sociedade civil etc. Há ainda impasses normativos que têm levado ao crescente pronunciamento do Judiciário, como o caso da fixação da idade mínima para cursar o ensino fundamental.¹⁶

Diante disso, optamos por comparar as medidas que, nas propostas analisadas, disciplinam a relação entre os entes federativos. Uma inovação importante, comum a todas elas, está na constituição de instâncias de pactuação federativa análogas às CITs do SUS e SUAS. Remeter a essas instâncias a pactuação da operacionalização da política implica 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.

Apesar disso, a criação desse tipo de espaço para a pactuação federativa não constitui exatamente novidade na política de educação, que já conta com diversas comissões integradas por representantes dos três níveis de governo. Conforme apurado em Licio e Pontes (2020), destacam-se: a comissão intergovernamental do Fundeb;¹⁷ o comitê estratégico do PAR;¹⁸ o Fórum Permanente de Acompanhamento da Atualização Progressiva do Valor do Piso Salarial;¹⁹ e, finalmente, a Instância Permanente de Negociação Federativa (IPNF).²⁰

16. A idade mínima para ingressar no ensino fundamental inicialmente fixada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) foi contestada judicialmente por vários entes federativos, sendo pacificada apenas mediante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 17 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 292, no sentido da manutenção da orientação definida pelo CNE. Mais detalhes disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=385446#:~:text=Por%20seis%20votos%20a%20cinco,infantil%20e%20no%20ensino%20fundamental>>.

17. A comissão intergovernamental do Fundeb foi 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.

18. O comitê estratégico do PAR foi 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.

19. O Fórum Permanente de Acompanhamento da Atualização Progressiva do Valor do Piso Salarial foi 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.

20. A IPNF foi criada pela Portaria do MEC nº 619, de 24 de junho de 2015, para 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.

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 a 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 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.²¹

Assim, embora a presença de instâncias de pactuação federativa não seja exatamente novidade na política de educação, a expectativa das propostas é que, com a criação de uma espécie de CIT, a política educacional passe a contar com um espaço efetivo de negociação entre os entes federados, para definir e alcançar objetivos comuns, com normas que vinculem 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 as decisões dessa nova instância – tomadas com a participação dos três níveis de governo – vincularem a atuação dos entes federados na política educacional.

3.1.1 Organização e estrutura das comissões intergovernamentais: o que as propostas dizem a respeito

A lei do PNE prevê que a instância permanente de negociação e cooperação deve ser formada por representantes dos três níveis de governo (art. 7º, § 5º). Como vimos anteriormente, estruturas equivalentes estão previstas no SUS²² e no SUAS,²³ denominadas comissões intergestores, integradas também por representantes executivos dos três níveis de governo.

Encontramos diferenças quanto à nomenclatura atribuída a essa estrutura de coordenação. Como demonstrado no quadro 1, as propostas do FNE, do MEC,

21. 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.

22. Art. 14-A da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, inserido pela Lei nº 12.466, de 24 de agosto de 2011.

23. Decreto nº 10.009, de 5 de setembro de 2019.

do deputado Giuseppe Vecci (PSDB) e da deputada Rosa Neide (PT) referem-se à instância permanente de negociação de forma similar à nomenclatura definida no PNE. Aliás, as propostas do MEC e da deputada Rosa Neide (PT) preveem duas estruturas com composição diferenciada, separando funções executivas e normativas.²⁴ As demais propostas, inclusive a da deputada Professora Dorinha – que protagoniza a atual rodada de discussão no legislativo – preveem a formação de apenas uma instância, nominada Comissão Tripartite de Pactuação Federativa, denominação mais próxima da adotada no SUS e no SUAS.

Para além do alinhamento à denominação estabelecida no PNE, a diferença nas nomenclaturas da instância de pactuação sugere distinções quanto à respectiva composição e até mesmo quanto ao seu papel. Em geral, o conceito de representação tripartite indica, de fato, a composição por atores governamentais – gestores municipais, estaduais e federais da educação, com funções relacionadas à execução/operacionalização da política. Por sua vez, as iniciativas que propõem como primeira denominação “instância de negociação” incluem a participação de representantes dos conselhos ou fóruns de educação, incorporando nessa nova institucionalidade as funções normativa e participativa desses atores²⁵ e extrapolando a função originária das instâncias de pactuação que no SUS e no SUAS destinam-se à operacionalização da política.

Nas políticas com sistemas únicos, os conselhos – compostos por representantes de usuários, trabalhadores e organizações da sociedade civil – têm funções essencialmente deliberativas e de controle social. No âmbito da política educacional, o quadro é mais complexo, na medida em que possui espaços de participação social específico, na forma dos fóruns de educação. Aos conselhos de educação, além da função normativa, cabem funções executivas e de fiscalização (por exemplo, autorizar e fiscalizar o funcionamento de estabelecimentos particulares de ensino), conforme bem pontuado por Abreu e Martins (2019). Dado o atual nível de inserção dos conselhos na gestão da política de educação, entendemos como até certo ponto plausível a pretensão desses atores de se incluírem institucionalmente nos processos decisórios sobre a sua operacionalização.

24. Embora proponha apenas uma instância, a proposta do deputado Giuseppe Vecci (PSDB) vai no mesmo sentido ao desmembrar seu funcionamento em duas câmaras, separando as funções administrativo-financeiras das normativas.

25. No caso das propostas do MEC e da deputada Rosa Neide (PT), são incluídas nas denominadas comissões *tripartites* atores não governamentais (para além do MEC, estados e municípios), demonstrando certa incoerência com a denominação proposta.

QUADRO 1

Nome e composição da comissão intergovernamental nos projetos sobre a criação do SNE

Propostas	PLP nº 413/2014 (deputado Moraes/PT)	Proposta anteprojecto SAE (2015)	Substituintes Deputado Glauber Braga (PT) (2015 e 2017)	Proposta FNE (2016)	Proposta SASE/MEC (2016)	PLP nº 448/2017 (deputado Giuseppe Vecchi/PSDB)	PLP nº 25/2019 (deputada Professora Dorinha Rezende/DEM)	PLP nº 216/2019 (deputada Rosa Neide/PT)
Nome da comissão	Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa	Comissão Tripartite de Cooperação Federativa	Comissão Tripartite de Cooperação Federativa	Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa	Duas instâncias permanentes de negociação federativa para a educação básica: Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira e Comissão Tripartite de Gestão Normativa	Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa (art. 12), dividida em duas câmaras (executiva e normativa)	Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa	Duas instâncias permanentes de negociação federativa: Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa e FNCE (art. 16, §1º)
Composição da instância/comissão	Tripartite (entes federados) (art. 14)	Tripartite (entes federados) (art. 22, § 1º)	Tripartite (entes federados) (art. 23, § 2º)	20 membros: 5 indicados pela Undime; 5 indicados pelo Consed; 5 indicados pelo MEC; 3 indicados pelo Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação; 2 indicados pelo FNE (art. 12, § 1º)	Comissão de gestão administrativa e financeira: 20 membros (5 do MEC; 5 indicados pelo Consed; 5 indicados pela Undime; 3 indicados pela Comissão de Gestão Normativa; 2 pelo FNE) Comissão de gestão normativa (5 do CNE; 5 indicados pelo FNCE; 5 indicados pela UNCME; os presidentes do FNCE, da UNCME e do CNE; 2 da comissão de gestão financeira e administrativa) (art. 20)	36 membros: ministro da educação; presidentes de Consed, Undime, CNE, FNCE, UNCME; 5 representantes do MEC; 5 representantes da Undime, Consed, CNE, FNCE e UNCME (art. 12 §1º)	Representação paritária das três esferas de governo (art. 6º, §2º)	Comissão tripartite: 5 representantes do MEC; 5 indicados pelo Consed; 5 indicados pela Undime; 3 representantes do FNCE; 2 representantes do FNE; 5 representantes de instituições de educação superior e de educação profissional e tecnológica (art. 20, §1º) Fórum Nacional dos Conselhos de Educação; 5 representantes do CNE; 5 indicados pelo FNCE; 5 indicados pela UNCME; presidentes do CNE, do FNCE e da UNCME; 2 representantes da comissão tripartite

Elaboração dos autores.

Obs.: Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação; UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

Outro ponto que distingue as propostas analisadas está no papel reservado à Undime e ao Consed, entidades de representação coletiva dos secretários de educação de municípios e estados, respectivamente. No SUS e no SUAS, colegiados equivalentes são formalmente reconhecidos como responsáveis por indicar representantes na respectiva comissão tripartite (Lei nº 12.466/2011 e Decreto nº 10.009/2019). Vale registrar que, tradicionalmente, Undime e Consed sempre indicaram os representantes dos entes nas atuais instâncias de pactuação federativa da educação. As propostas de SAE,²⁶ FNE, MEC e do deputado Giuseppe Vecci mantêm essa orientação ao atribuir a ambos os colegiados a prerrogativa de indicar representantes para a comissão tripartite a ser criada. Com exceção da proposta do deputado Giuseppe Vecci, no entanto, as propostas que tramitam ou tramitaram na Comissão de Educação da Câmara de Deputados (do deputado Ságua Moraes, substitutivos do deputado Glauber Braga e inclusive a da deputada Professora Dorinha), apenas estabelecem a representação paritária dos três níveis de governo, sem definir órgãos específicos que teriam a responsabilidade de indicar membros.

Outro ponto analisado nas propostas diz respeito à construção do processo decisório no âmbito das instâncias. Buscando referências nos sistemas mais consolidados, verificamos que no SUAS (Resolução nº 4/2006) e no SUS (Decreto nº 7.508/2011, art. 2º, inciso IV) as decisões das CITs são tomadas por consenso, o que significa que as ações só serão pactuadas à medida que atendam às expectativas dos três níveis de governo, valorizando essas instâncias como espaços de negociação. Verificamos, no entanto, que quase todas as propostas do SNE se omitem quanto a esse importante aspecto. Apenas o projeto da deputada Professora Dorinha define explicitamente que as decisões da instância tripartite devem ser tomadas por maioria. As outras propostas não mencionam o tema ou se limitam a determinar que a definição se dê com base em regimento interno.²⁷

Já quanto ao efeito das decisões tomadas no âmbito da pactuação, todas as propostas de SNE analisadas definem que as normas operacionais básicas (NOBs) pactuadas por essa instância possuem caráter vinculante e, portanto, obrigam todos os

26. A SAE diz que estados e municípios decidem se Consed e Undime podem representá-los.

27. De acordo com informação obtida junto a uma pessoa que participou das negociações entre o deputado Glauber Braga e o MEC em 2018, esse ponto constituiu um dos impasses que travaram a tramitação do projeto naquele ano.

seus representados a cumprirem as normas acordadas. Isso também ocorre no caso SUS e do SUAS, nos quais o cumprimento das NOBs é, inclusive, colocado como condição necessária para receber recursos do cofinanciamento federal.

Finalmente, as propostas de regulamentação do SNE não tratam apenas da criação de uma instância de pactuação nacional. Também há previsão, na maior parte das propostas, de criação de instâncias intergovernamentais estaduais, ou bipartites, ou ainda vinculadas à lógica de regionalização eventualmente mobilizada pelos estados e municípios.²⁸ Essas comissões devem ter competências, organização e estrutura análogas às da comissão tripartite no nível nacional.

Nota-se, de maneira geral, uma convergência das propostas do SNE em se criarem instâncias de pactuação nacionais análogas àquelas existentes nas políticas de saúde e de assistência social. A maior parte dos projetos preconiza instâncias tripartites (com representantes dos três níveis de governo), cujas decisões devem ser divulgadas na forma de NOBs que vinculem a atuação dos entes representados. As propostas também convergem em relação à ideia de criar no âmbito estadual instâncias bipartites, com a participação dos municípios. O principal dissenso observado se refere à atribuição da competência de Undime e Consed – instituições que representam secretários municipais e estaduais de educação – para indicarem representantes. Observa-se ainda um receio em declarar que o consenso seria a forma pela qual as decisões seriam tomadas, postergando essa decisão para os regulamentos internos.²⁹ Pode-se dizer, enfim, que, apesar das divergências apontadas, a ideia da instância tripartite a ser implementada na política de educação se encontra razoavelmente sedimentada na agenda do SNE, sob forte inspiração nos sistemas únicos.

3.1.2 Atribuições das instâncias de pactuação

Outro aspecto que diferencia as propostas se refere às atribuições designadas às instâncias de pactuação. Destacamos esse tópico porque nele se explicitam os temas que são designados para a deliberação conjunta dos entes, dando forma e substância a

28. Apenas a proposta do FNE não menciona a criação de comissões bipartites.

29. É necessário ressaltar que o modelo de tomada de decisão é um fator estratégico: se por maioria, pode permitir que representantes de dois dos três entes federados se sobreponham ao ente dissonante; por consenso, permite que um ente trave o processo decisório de forma unilateral.

uma das faces da cooperação federativa. A nosso ver, essas atribuições materializam em que medida o SNE efetivamente alteraria o *status quo* no que se refere à autonomia dos entes federados.

O PNE de 2014 define, em seu artigo 7º, §5º, que deve ser criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Nas estratégias do PNE são mencionadas as atribuições a serem destinadas a essa instância: pactuar a implementação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino fundamental (estratégia 2.2) e médio (estratégia 3.3); e definir critérios para a distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino (estratégia 20.12).

O PNE aponta, portanto, dois temas principais como objeto de pactuação na instância: a implantação das BNCCs e os critérios de distribuição de recursos suplementares na política educacional. A LDB já determina que a definição de diretrizes curriculares deve ser resultado da colaboração com os entes (como se pode observar no art. 9º, inciso IV). No caso da ação supletiva, todavia, há menos fundamentação normativa nos regulamentos atuais para que a União dispense a autonomia na definição dos critérios de distribuição de recursos.

Observamos que as propostas de SNE atribuem à instância permanente de pactuação funções similares, embora algo mais restrito que aquelas exercidas pelas CITs do SUS e do SUAS, as quais possuem atribuições específicas, em especial no que se refere à definição de critérios de distribuição de recursos/cofinanciamento federal (Jaccoud, Meneses e Stuchi, 2020; Brasil, 2016).

Chama atenção a maneira como as instâncias presentes nas propostas do SNE absorvem ou não absorvem atribuições de outras instâncias já existentes. Esse ponto é relevante, pois permite identificar em que medida uma nova estrutura de coordenação teria força e abrangência ou seria apenas mais um dos múltiplos comitês que funcionam de maneira cartorial e fragmentada. Apenas a proposta da SAE e o substitutivo do deputado Glauber Braga mencionam explicitamente, entre as competências da comissão

tripartite, a absorção das funções desempenhadas pelo comitê do Fundeb, pelo comitê do PAR e pelo Fórum de Valorização Profissional. A maior parte das propostas se omite quanto a esse quesito, pressupondo, a nosso ver, uma revogação apenas tácita das estruturas atuais – o que pode levar a um questionamento sobre a legitimidade da nova instância de pactuação para decidir sobre determinados assuntos para os quais já há instâncias definidas para a tomada de decisão.

Referência ao PNE

O texto constitucional dispõe, em seu art. 214, que o PNE é o instrumento que articula o SNE de modo a integrar as ações dos entes federados responsáveis pelas diversas etapas, níveis e modalidades de ensino. As metas do PNE dizem aonde a ação integrada dos entes deve chegar, mas cabe ao SNE definir os meios como isso pode ser feito. Por essa razão, analisamos, nas propostas, como as atribuições da instância nacional de pactuação fazem referências ao PNE, visto considerarmos que as metas do plano deveriam ser os grandes orientadores da pactuação federativa.

A maior parte das propostas analisadas vincula as atribuições das instâncias de pactuação ao PNE. Na proposta do FNE, a articulação federativa para o cumprimento das metas do plano é listada como a primeira competência da instância. Essa proposta, aliás, é a que dá maior peso ao PNE. O substitutivo do deputado Glauber Braga e o anteprojeto da SAE, por sua vez, definem como atribuição das comissões tripartites a organização das responsabilidades dos entes para as ações previstas no PNE com vistas à execução do regime de colaboração. A proposta SASE/MEC e a do deputado Giuseppe Vecci mencionam que cabe à Comissão Tripartite de Gestão Financeira e Administrativa articular os entes para o cumprimento das metas do PNE.³⁰ Já a proposta da deputada Professora Dorinha determina que, além de articular os entes para o cumprimento das metas e estratégias do PNE, caberia à Comissão Tripartite de Pactuação Federativa contribuir para a elaboração do plano.

Apenas a proposta do deputado Ságuas (PT) não faz referência ao PNE no rol de atribuições das instâncias de pactuação, embora o plano apareça como justificativa do PLP, ao dispor que o SNE visa dar materialidade ao regime de colaboração para

30. É importante ressaltar que o FNE é apontado em quase todas as propostas como a principal instância de fiscalização do cumprimento das metas do PNE, além de ser o articulador das CONAes, que estabelecem as diretrizes do PNE.

a realização das metas do plano (art. 1º, § 2º). Ainda assim, pode-se dizer, enfim, que todas as propostas de SNE adotam, em maior ou menor medida, o PNE como referência para a articulação dos atores envolvidos na gestão da política.

BNCC

De acordo com as estratégias 2.1 e 3.2. do PNE, a elaboração da proposta de direitos e objetivos da aprendizagem e desenvolvimento (na prática, a BNCC) é responsabilidade do MEC, em colaboração com os entes subnacionais. Sua aprovação é de responsabilidade do CNE.

As estratégias 2.2. e 3.3 do PNE colocam como atribuição da instância permanente de negociação e cooperação a ser criada a implantação desses direitos consubstanciados na BNCC. Essa definição, no entanto, está longe de ser consensual entre as propostas. Na maior parte, a BNCC não é citada diretamente. A proposta da deputada Professora Dorinha sequer trata do assunto. As propostas do deputado Ságuas Moraes, do FNE, da SASE/MEC e do deputado Giuseppe Vecchi indicam o CNE como entidade com responsabilidades privativas sobre a definição de diretrizes curriculares e normas de validade nacional. A proposta da deputada Rosa Neide também atribui essa responsabilidade ao CNE, mas em processo coordenado pela União e com a participação dos conselhos estaduais e municipais.

Apenas as propostas da SAE e o substitutivo do deputado Glauber Braga citam a definição da BNCC entre as atribuições da própria instância de pactuação (respectivamente, art. 23, inciso XI, e art. 24, inciso X). Consideramos que, ao submeter sua aprovação à decisão conjunta dos três níveis de governo, ambas as propostas enfraquecem o comando do MEC conferido pela lei do PNE. A impressão geral que resulta da análise das propostas do SNE sugere, contudo, certa relutância em remover atribuições do MEC e do CNE relacionadas ao tema da BNCC e transferi-las à instância de pactuação.

Financiamento: CAQ e Valor Aluno-Ano (VAA) (Fundeb)

Embora prevista na LDB (art. 74), a implementação de padrões mínimos de qualidade de oferta da educação ainda é tarefa não cumprida a contento, vinculando-se à discussão sobre o CAQ – instrumento de financiamento que leva em conta os insumos mínimos necessários para a garantia do ensino de qualidade em todo o território nacional.

Conceitualmente, o CAQ e o CAQi³¹ são contrapostos a um padrão de financiamento da política educacional que considere apenas a quantidade de recursos imediatamente disponíveis – padrão atualmente vigente. Apontam para um horizonte em que o gasto por aluno na educação pública seja ampliado até que se atinja o valor necessário para custear insumos essenciais para a educação de qualidade. Também sinalizam um modelo para o exercício da função redistributiva da União, que aumentaria seu dispêndio na política e avançaria na redução das desigualdades regionais, observadas na disparidade de dispêndio por aluno entre municípios e estados comparativamente ricos e pobres, tal como disposto nos arts. 74 e 75 da LDB.

Essa mudança no padrão de financiamento representada pelo CAQ e pelo CAQi apresenta desafios explícitos. Em primeiro lugar, há dúvidas quanto à viabilidade técnica da expansão real da quantidade de recursos disponíveis para a política, dado o contexto de restrição fiscal e de competição com outras políticas sociais. Em segundo lugar, há uma controvérsia conceitual sobre quais insumos são de fato essenciais para a garantia da qualidade na política. Finalmente, a delimitação desses insumos mínimos deverá recair sobre alguma instância, órgão ou instituição, de modo que os gestores da política perderiam algum grau de autonomia na alocação de recursos para seguirem o padrão estabelecido.³²

Apesar dessas controvérsias, o CAQ e o CAQi foram inseridos na meta 20, estratégias 20.6 e 20.7, do PNE de 2014. A implementação do CAQi estava prevista para até dois anos após a vigência do PNE – prazo que venceu em 2016 –, e a implementação do CAQ, para até dez anos após a vigência do PNE. Ambos os dispositivos estão vinculados à ideia da progressiva expansão do financiamento para a educação, até que se atinja o montante de 10% do produto interno bruto (PIB) brasileiro destinado para a política.

O PNE determina, na estratégia 20.8, que a metodologia de cálculo do CAQ deve ser formulada pelo MEC e acompanhada por FNE, CNE e comissões de educação da Câmara e do Senado Federal. Todas as propostas de regulamentação do SNE analisadas determinam que as instâncias de pactuação devem participar, em alguma medida, da implementação dos padrões de qualidade da política (quadro 2).

31. O CAQi é o valor necessário calculado para assegurar a provisão dos insumos mínimos para a garantia de uma educação de qualidade. O CAQ é o valor necessário calculado para ampliar progressivamente o padrão de qualidade da educação brasileira, no sentido da convergência com países desenvolvidos.

32. Mais informações sobre aspectos relevantes e em disputa na implementação do CAQ disponíveis em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>.

QUADRO 2

Atribuições das instâncias quanto à metodologia de apuração do CAQ e VAA

Colunas	Atribuições
PLP nº 413/2014 Deputado Ságuas Moraes (PT/Mato Grosso)	Metodologia pactuada na instância/comissão (art. 15, inciso VI; art. 21, § 3º)
Proposta SAE (2015)	Metodologia sob responsabilidade da União, acompanhada pelos demais atores (art. 13, § 2º)
Substitutivo ao PLP nº 413/2014 (2015) Deputado Glauber Braga (PSOL/Rio de Janeiro)	Metodologia definida pela instância/comissão e também por FNE, CNE e comissões de educação da Câmara e Senado (art. 12, § 2º)
Proposta FNE (2016)	Metodologia definida pela instância/comissão e por FNE, CNE e comissões de educação da Câmara e Senado (art. 25, §2º)
Proposta SASE/MEC	Pactuar metodologia de cálculo do CAQ, a ser elaborada pelo MEC com subsídio do CNE, das comissões parlamentares de educação e do FNE (art. 17, inciso II; art. 39, § 4º)
PLP nº 448/2017 Deputado Giuseppe (PSDB/Goiás)	A metodologia, a fórmula de cálculo do CAQ e a sua fixação são de competência da Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa e do CNE. Também cabe à instância nacional pactuar a transferência de recursos da União visando à implementação do CAQi e do CAQ (art. 13, inciso II)
PLP nº 25/2019 Deputada Professora Dorinha (DEM/Tocantins)	É função da comissão tripartite elaborar metodologia de cálculo do VAA mínimo (art. 7º, inciso IV)
PLP nº 216/2019 Deputada Rosa Neide (PT/Mato Grosso)	Cabe à instância pactuar a implementação do CAQi e do CAQ e, anualmente, publicar os cálculos e os valores a serem praticados (art. 17, inciso II), sendo que a metodologia deve ser formulada pelo MEC (art. 39, § 4º)

Elaboração dos autores.

As propostas divergem, no entanto, quanto ao nível de responsabilidade da instância sobre esse assunto. A maior parte atribui à instância de pactuação a definição da metodologia de cálculo do CAQ, com ou sem a colaboração de outros atores (CNE, FNE, MEC, comissões parlamentares). Apenas o anteprojeto da SAE, a proposta SASE/MEC e o projeto da deputada Rosa Neide (PT) mantêm reservada ao MEC a formulação da metodologia de cálculo do CAQ.

O PLP da deputada Professora Dorinha (DEM) se diferencia das demais propostas por não prever o CAQ como modelo de financiamento da educação básica. Em seu lugar, propõe a criação de um VAA a ser definido pela instância de pactuação. Conceitualmente, a ideia de VAA está ligada ao Fundeb e diverge do CAQ por não partir da definição de insumos mínimos para a garantia da qualidade da educação ofertada, mas sim da disponibilidade de recursos para garanti-la.³³

33. A mudança da nomenclatura, como pudemos averiguar em entrevistas e de acordo com a parlamentar responsável pela proposta na comissão de educação, se deveu justamente por um impasse na tramitação do PLP nº 413/2014 e de seu substitutivo. Segundo as informações que obtivemos, o MEC e a equipe do relator da proposta – deputado Glauber Braga (PSOL) – não chegaram a um acordo quanto à manutenção do termo CAQ na proposta. Dessa forma, ao redigir novo PLP sobre o tema, a deputada Professora Dorinha (DEM) decidiu retirá-lo. Espera-se, no entanto, que o assunto volte a ser alvo de controvérsia na comissão de educação, já que a proposta apensada ao PLP nº 25/2019 – o PLP nº 216/2019, da deputada Rosa Neide (PT) – volta a mencionar o CAQ como um dos instrumentos de financiamento da política.

Como seria de se esperar, a responsabilidade pela elaboração e definição da metodologia de cálculo do CAQ é um tópico controverso nas propostas. Essa polêmica afeta sobretudo interesses da União, pois implica dizer o grau de ampliação do montante final de recursos a serem por ela aportados na educação básica.

Constata-se, portanto, a necessidade de se avançar na discussão dos parâmetros de qualidade e recursos necessários para implementá-lo na educação básica, uma vez que a União – como provedora dos recursos – e governos subnacionais – como provedores das matrículas – estão em lados contrários da balança no jogo redistributivo. Sendo o CAQ uma proposta de reestruturação que implica mudanças no exercício da função redistributiva da União, avaliamos que atribuir a deliberação da metodologia de seu cálculo a uma comissão intergestores com representação paritária dos entes – como sugerem alguns projetos – certamente fortaleceria a dinâmica federativa na política educacional, valorizando a visão dos entes subnacionais. Ao mesmo tempo, esse ato retiraria boa parte da discricionariedade que a União possui atualmente quanto à aplicação de recursos próprios na educação básica e, por isso, não surpreende que o tema apresente resistência para ser regulamentado.

Função supletiva da União e dos governos estaduais

A função supletiva da União, prevista no art. 211, § 1º, da CF/1988, é outro tema amplamente abordado pelas propostas aqui analisadas. Como pode ser observado no quadro 3, todas as propostas atribuem às respectivas instâncias a função de pactuar aspectos da ação supletiva. Dependendo dos termos em que for colocada, essa medida pode alterar significativamente o *status quo* da política educacional, já que, atualmente, a União e os governos estaduais gozam de discricionariedade quanto às respectivas ações de apoio financeiro e técnico aos entes federados de menor abrangência.

Alguns projetos – o do deputado Ságuas Moraes, da SAE e o substitutivo do deputado Glauber Braga – dizem explicitamente que a instância deve pactuar o desenho e os critérios de redistribuição desses recursos. Outros – o do FNE, o do MEC, o do deputado Giuseppe Vecchi e os das deputadas Professora Dorinha e Rosa Neide – são mais genéricos, determinando a pactuação de NOBs que tratem da implementação das ações supletivas sem, no entanto, especificar em que medida os critérios de distribuição dos recursos e de priorização dos entes elegíveis seriam tratados nesses normativos.

QUADRO 3

Atribuição da instância/comissão quanto à ação supletiva da União

PLP nº 413/2014 Deputado Ságuas Moraes (PT/Mato Grosso)	Ponderar, deliberar, pactuar sobre ações supletivas (art. 15, incisos I e V; art. 22, § 2º). O processo para a habilitação do acesso aos recursos suplementares será regulamentado pela Comissão Tripartite de Pactuação Federativa (art. 16, §1º)
Proposta SAE (2015)	Apoiar os sistemas de ensino com desempenho crítico (art. 15, § 4º); pactuar ações supletivas (art. 17, § 2º; art. 23, inciso I); e criar a mobilização federativa (art. 32)
Substitutivo ao PLP nº 413/2014 (2015) Deputado Glauber Braga (PSOL/Rio de Janeiro)	Atender prioritariamente aos entes federados que tiverem planos decenais de educação aprovados em lei (art. 17, parágrafo único); e pactuar repartição de recursos para ações supletivas da União (art. 18)
Proposta FNE (2016)	Priorizar os entes prioritários, com menor índice de desenvolvimento humano (IDH) e indicadores educacionais (Norte e Nordeste) (art. 31, parágrafo único); e emitir normas gerais (art. 13, inciso III)
Proposta SASE/MEC	Emitir normas gerais (art. 17, inciso III)
PLP nº 448/2017 Deputado Giuseppe Vecci (PSDB/Goiás)	Pactuar NOBs para as ações de caráter supletivo e de assistência técnica, de efeito vinculante, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no campo da educação básica (art. 13, inciso III)
PLP nº 25/2019 Deputada Professora Dorinha (DEM/Tocantins)	Pactuar as transferências voluntárias para ações supletivas e distributivas (art. 7º, inciso IV)
PLP nº 216/2019 Deputada Rosa Neide (PT/Mato Grosso)	Pactuar NOBs para orientar a gestão dos sistemas de ensino, as ações de caráter supletivo e de assistência técnica, de efeito vinculante, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para todas as etapas e modalidades da educação, considerando as especificidades regionais sempre que for necessário (art. 17, inciso III)

Elaboração dos autores.

Algumas propostas vão mais longe, determinando também prioridades para o exercício da ação supletiva, seja em função do esforço do ente na condução da política, seja em função de piores indicadores sociais. O substitutivo do deputado Glauber Braga (PSOL) determina que devem ser priorizados entes que possuam planos de educação. Já a proposta do FNE determina que entes com IDH baixo – destacados os das regiões Norte e Nordeste – devem ser alvos prioritários da ação supletiva. As propostas da SAE e do FNE determinam que a ação supletiva deve priorizar os entes em situação mais crítica de desempenho educacional. No caso da proposta da SAE, essa ação toma corpo em uma nova institucionalidade denominada Mobilização Federativa pela Educação, organizada pelo MEC, com aportes dos entes subnacionais, por meio da qual são oferecidas ações de apoio técnico e financeiro para entes em situação crítica de desempenho educacional.

Tal qual em relação ao tema do CAQ/CAQi – que também afeta o grau de autonomia de que goza hoje o ente nacional –, encontramos certa imprecisão sobre a extensão das decisões reservadas à instância a respeito de forma, quantidade e critérios para o exercício da ação supletiva, o que indica a necessidade de se avançar na obtenção de consensos em relação ao tema.

Regionalização

Outro aspecto tratado em parte dos projetos diz respeito à regionalização da oferta da política sob a forma de arranjos federativos que favoreçam as trocas entre os entes subnacionais de uma mesma região. A proposta da SAE, o substitutivo do deputado Glauber Braga e os projetos do deputado Giuseppe Vecci e da deputada Professora Dorinha preveem a criação de instâncias/comissões que visem dar suporte ao funcionamento das estruturas regionais de colaboração mobilizadas por estados e municípios na forma de polos, consórcios ou ADEs.

Nas propostas da SAE e no substitutivo, os critérios para a criação desses polos se relacionam com características econômicas, sociais e territoriais dos entes envolvidos, devendo haver contiguidade, similaridades socioculturais e compartilhamento de infraestrutura de transporte e comunicação. Nesse caso, a responsabilidade pela delimitação do escopo territorial desses polos é atribuída à Comissão Tripartite de Cooperação Federativa.

Para além de se defender um outro modelo de regionalização, o que se vê em boa parte das propostas é a percepção da necessidade de se pensar a pactuação federativa entre os mecanismos que otimizem os resultados da atuação de diferentes redes num mesmo território.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda do SNE se relaciona ao debate mais amplo das relações federativas no Brasil. No âmbito da política educacional, envolve a criação de espaços permanentes para que se efetivem, entre os entes federados, a pactuação de ações conjuntas, a divisão de tarefas, a função coordenadora da União e a consolidação de normas para o exercício da ação supletiva e redistributiva de União e estados. Como resultado desse conjunto de medidas, espera-se a redução das desigualdades entre redes de ensino, municípios, estados e regiões, a melhoria nos padrões de financiamento e, como consequência, o salto de qualidade de que a educação brasileira necessita.

Essa agenda, enraizada nos princípios expostos pelo Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova há mais de oitenta anos, ganhou fôlego renovado na última década,

apoiada em um diagnóstico de que, embora a municipalização coordenada a partir do Fundeb tenha permitido avanços importantes na direção da universalização do acesso à educação básica, faz-se necessário criar mecanismos capazes de coordenar a ação dos atores envolvidos na gestão da política.

A análise ora empreendida se debruçou sobre as principais propostas de criação do SNE veiculadas posteriormente à sua previsão pela CF/1988 e pelo PNE, e, como tal, guarda limitação sobre a generalização dos seus achados, dada a amplitude da agenda que envolve o tema desde meados do século passado. Como principal inovação institucional encontrada nessas propostas, observa-se o deslocamento de decisões – hoje feitas de forma fragmentada e descoordenada, mais concentrada no Congresso Nacional – para espaços onde deve ser efetivada a negociação entre os entes federativos. A criação de uma instância nacional de pactuação aparece como o principal consenso entre as propostas, o que mostra a centralidade do adensamento do diálogo na gestão interfederativa da política – pretendendo, de certa forma, emular um elemento dos sistemas únicos de saúde e assistência social.

Se a criação da instância nacional de pactuação para a política de educação é um consenso entre todas as propostas de criação do SNE, as definições das suas atribuições variam, e muito, conforme os atores que a apresentam. Poucas propostas deixam claro se essa nova institucionalidade absorveria as competências das diversas instâncias temáticas que já existem. Há dispositivos que afetam o atual grau de autonomia dos entes – e, portanto, de discricionariedade, em especial da União – para desenhar e implementar suas próprias ações para a educação básica. Exemplo disso está na multiplicidade de visões sobre quem define a metodologia de apuração do CAQ – algumas reiterando o MEC, como diz a legislação atual, outras remetendo à instância de pactuação. Outro exemplo está nas propostas que chegam a atribuir à instância (e, portanto, ao processo decisório compartilhado entre os três níveis de governo) a definição dos critérios para a destinação dos recursos da ação supletiva hoje definida exclusivamente pela União.

Considerando as propostas analisadas como documentos que atestam a posição de diferentes atores institucionais e grupos dentro do campo educacional, observamos que algumas das pautas estruturantes da agenda do SNE estão longe de serem consensuais. Portanto, embora tenham sido encontradas medidas comuns entre elas,

não é possível identificar blocos coesos, havendo ainda pontos sobre os quais se deve produzir convergência na agenda do SNE.

Algumas propostas, como a da SAE e o substitutivo do deputado Glauber Braga, se destacam por serem mais ousadas na transferência de decisões no âmbito da política para espaços de pactuação federativa. As propostas da SASE, da FNE e da deputada Rosa Neide convergem em muitos pontos e são exaustivas na determinação do papel dos atores no SNE – em especial do FNE –, embora repitam muitas disposições da legislação atual. A proposta mais recente, a da deputada Professora Dorinha, é também a mais sucinta e objetiva, tendo recolocado a regulamentação do regime de colaboração na agenda legislativa após o fracasso das negociações em 2018, que levou ao arquivamento da proposta em tramitação na Câmara.

Em nosso entendimento, a responsabilidade pela definição da metodologia de cálculo do CAQ e dos critérios para a definição das ações supletiva e redistributiva da União estaria de fato mais bem alocada no âmbito da comissão tripartite – sob a assessoria de órgãos técnicos como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e também de órgãos consultivos, como o CNE –, na qual haveria condições para que os entes federados se manifestassem, inclusive com poder de veto. Essa opção, no entanto, pressupõe que os estados e, principalmente, a União desistam de algum grau da autonomia que gozam na alocação de seus recursos, o que evidentemente não é trivial.

Tendo em vista a experiência das políticas sociais com sistemas únicos, entendemos que a agenda do SNE – dada a histórica procrastinação quanto à regulamentação do regime de colaboração na política educacional – deve avançar dando prioridade à criação de espaços concretos de negociação e tomadas de decisão pactuadas. Aliás, fica como indicação de agenda de pesquisa investigar por que há, ao que tudo indica, maiores obstáculos à formação de instâncias de pactuação e de coordenação federal na política de educação, em comparação com as políticas de saúde e assistência social. Que condições impediriam ou inibiriam a existência desses instrumentos?

É necessário também não esquecer que, entre a aprovação do PLP e a efetiva consolidação dessa identidade, há um longo caminho a ser percorrido. A criação de uma instância nacional de pactuação no âmbito da política de educação deve levar em

conta a dificuldade de se efetivar cooperação e coordenação apenas pela via de uma lei complementar. No limite, a interação concreta é central para produzir rotinas e padrões de governança articulados, conferindo confiança e previsibilidade aos processos decisórios, razão pela qual o processo de elaboração da lei do SNE deve dar margem para que espaços formais e informais de diálogo operem de forma mais orgânica – refletindo as demandas da política e dos gestores responsáveis pela sua implementação.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. **Roteiro**, Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.

ABRAMO, M.; LICIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

ABREU, M.; MARTINS, R. **Texto sobre lei complementar do Sistema Nacional de Educação e do regime de cooperação entre os entes federados**. [s.l.]: Movimento Colabora, maio 2019.

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.

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

BRASIL. Lei nº 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/svPxd>>.

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

_____. Resolução nº 1, de 1º de março de 2016. Dispõe sobre os critérios para celebração de acordo de cooperação entre os ministérios da Saúde e da Educação e os estados, o Distrito Federal e os municípios para ampliação locorregional do Projeto Mais Médicos para o Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 mar. 2016.

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

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018.

DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez. 2014.

GRIN, E.; SEGATTO, C. I. Qual é a do associativismo territorial na educação: consórcios ou arranjos? Uma análise de duas experiências no estado de São Paulo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 3., Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: ENEPCP, 2019.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C. Coordenação intergovernamental e comissões intergestores no SUAS. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LICIO, E.; PONTES, P. O Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

MONT'ALVÃO, A. Desigualdade de progressão educacional no Brasil: interação entre características familiares e contextuais. **BIB**, v. 75, p. 13-40, 2014.

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

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

SOARES, J. F.; ALVES, M. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, dez. 1996.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

