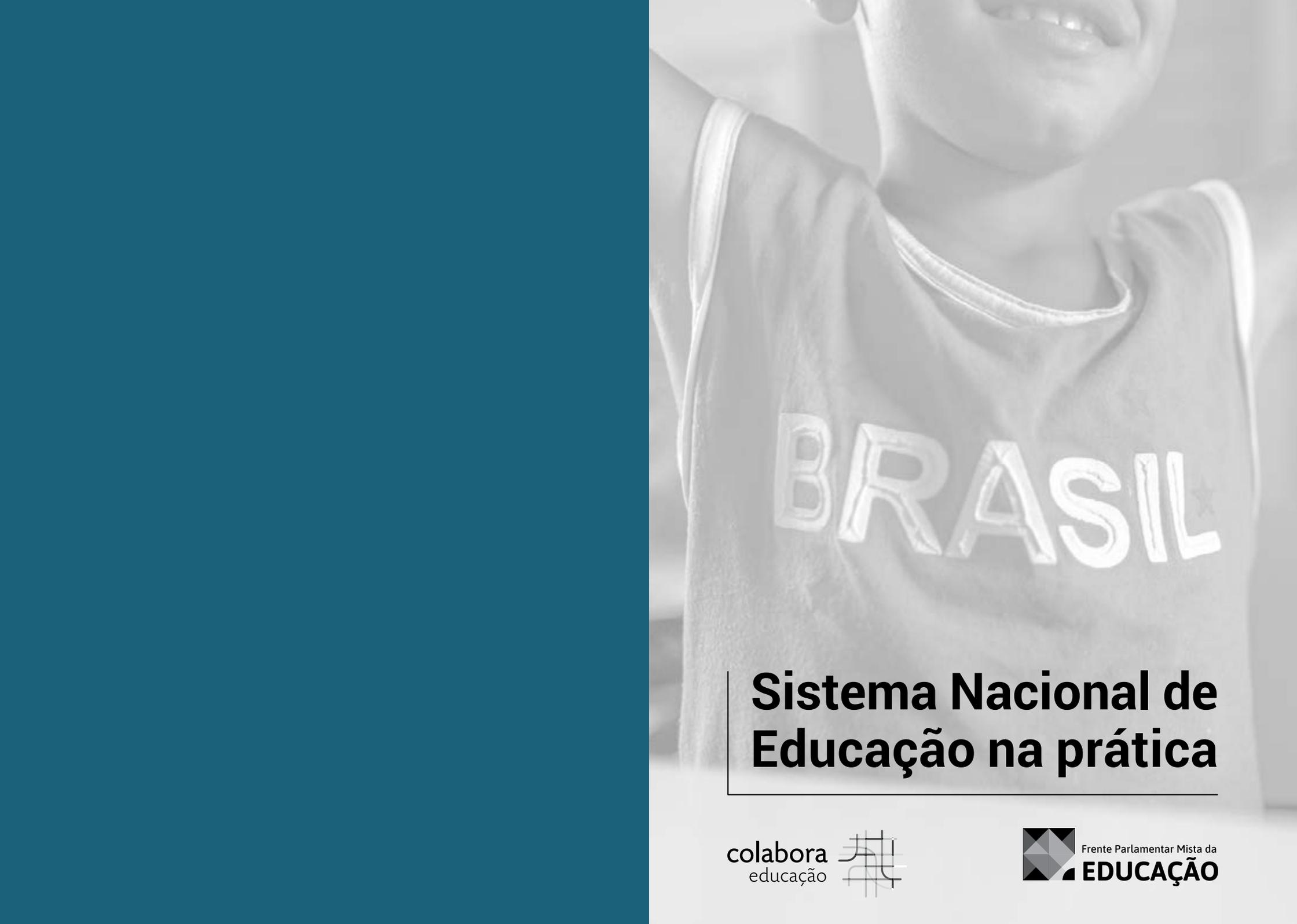


# Sistema Nacional de Educação na prática

colabora  
educação



Frente Parlamentar Mista da  
**EDUCAÇÃO**



BRASIL

# Sistema Nacional de Educação na prática

colabora  
educação



 Frente Parlamentar Mista da  
**EDUCAÇÃO**



## **MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO**

**ORGANIZAÇÃO E REDAÇÃO:** Fabiano Jorge Soares  
(*Coordenador de Gestão e Produção de Conhecimento*),  
Igor Magalhães Queiroz (*Analista de Políticas Educacionais*),  
Fernanda Castro Marques (*Coordenadora Geral*)



## **FRENTE PARLAMENTAR MISTA DE EDUCAÇÃO**

**AUTORIA - DEPUTADOS E DEPUTADAS FEDERAIS:**  
Eduardo Bismarck, Idilvan Alencar, Joenia Wapichana,  
Luísa Canziani, Paula Belmonte, Paulo Teixeira, Pedro Cunha Lima,  
Professor Israel Batista, Professora Dorinha Seabra Rezende,  
Professora Rosa Neide, Tabata Amaral

**SENADORES DA REPÚBLICA:** Dário Berger, Flávio Arns

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO EXTERNA:** Mutum Design

**FOTOGRAFIA:** Renato Stockler

**REVISÃO EXTERNA:** Olhar Cidadão

**REVISÃO TEXTUAL:** Alessandra Guedes Milanez

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Sistema nacional de educação na prática /  
organização Fabiano Jorge Soares, Igor  
Magalhães Queiroz, Fernanda Castro Marques. --  
São Paulo : Fabiano Jorge, 2022.

ISBN 978-65-00-45902-9

1. Educação 2. Educação - Finalidade e  
objetivos 3. Práticas educacionais  
4. Professores - Formação I. Soares, Fabiano  
Jorge. II. Queiroz, Igor Magalhães. III. Marques,  
Fernanda Castro.

22-112424

CDD-370.1

#### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Educação 370.1

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

## **NOTA**

Os artigos e opiniões expressas no conjunto da obra não implicam concordância entre todos os autores/subscritores

## **8 MENSAGEM DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Idilvan Alencar**  
**Professora Dorinha Seabra Rezende**  
**Professora Rosa Neide**

## **12 MENSAGEM DO SENADO FEDERAL**

**Dário Berger**  
**Flávio Arns**

## **16 MENSAGEM DOS ORGANIZADORES**

**Movimento Colabora Educação**

## **22 APRESENTAÇÃO**

**Professor Israel Batista**

## **28 SOBRE OS AUTORES**

## **42 SOBRE OS ORGANIZADORES**

## **44 INTRODUÇÃO**

**Movimento Colabora Educação**

## **52 CAPÍTULO 1**

**A Base Nacional Comum Curricular  
em um contexto sistêmico**

**Luísa Canziani**

## **60 CAPÍTULO 2**

**A Educação Infantil e o Sistema Nacional  
de Educação**

**Paula Belmonte**  
**Pedro Cunha Lima**

## **68 CAPÍTULO 3**

**A política de alfabetização no Sistema Nacional  
de Educação**

**Paulo Teixeira**

## **74 CAPÍTULO 4**

**Avaliação educacional em perspectiva integrada**

**Eduardo Bismarck**

## **80 CAPÍTULO 5**

**Exame Nacional do Ensino Médio e Sistema  
Nacional de Educação**

**Tabata Amaral**

## **88 CAPÍTULO 6**

**Profissão Docente em um contexto integrado**

**Pedro Cunha Lima**  
**Professor Israel Batista**

## **98 CAPÍTULO 7**

**O SNE e a Educação Escolar Indígena**

**Joenia Wapichana**

## **106 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**Movimento Colabora Educação**

## **112 SAIBA MAIS**

**IDILVAN ALENCAR**

Deputado federal

*Relator do PLP  
25/2019 e apensados,  
que instituem o SNE***PROFESSORA  
DORINHA SEABRA  
REZENDE**

Deputada federal

*Autora do PLP  
25/2019 que institui  
o SNE***PROFESSORA  
ROSA NEIDE**

Deputada federal

*Autora do PLP  
216/2019 que institui  
o SNE*

# Mensagem da Câmara dos Deputados

**P**assamos por um dos momentos mais difíceis da história recente do Brasil, no qual as crises econômica, política e social foram agravadas pela chegada da pandemia causada pelo Novo Coronavírus. Milhões de brasileiros contraíram o vírus, adoeceram, foram hospitalizados, centenas de milhares vieram a falecer. A economia entrou em recessão, empregos foram perdidos, a inflação voltou a assombrar os brasileiros, a fome retornou aos noticiários. Não houve um setor no país que não tenha sido afetado pela pandemia. Na educação, os efeitos têm sido devastadores.

A suspensão das aulas presenciais decorrentes da pandemia e a ausência de estrutura necessária para a manutenção do ensino remoto, somadas à falta de coordenação nacional — fundamental para uma resposta ágil e eficiente —, criaram um cenário catastrófico para a educação no Brasil. Estudos publicados recentemente têm mostrado aumento na evasão e redução no aprendizado em todos níveis socioeconômicos, especialmente nos extratos mais pobres da sociedade. A recuperação da aprendizagem e a recolocação do país em uma rota de melhoria da qualidade e equidade na educação são tarefas que exigirão o esforço conjunto e colaborativo de todos.

Esse é o objetivo dos projetos de lei complementares que instituem o Sistema Nacional de Educação (SNE), pauta já reivindicada pela comunidade educacional desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, na década de 1930. Constitucionalmente, as atribuições educacionais são comuns e concorrentes, ocasionando, por vezes,

descoordenação entre os entes na gestão das redes de ensino. Na ausência de uma organização sistêmica, prosseguimos perpetuando e aprofundando as assimetrias já existentes no Brasil. Na prática, isso resulta no fato de que estudantes de diferentes regiões do país — ou em diferentes situações socioeconômicas — têm condições desiguais de acesso e permanência estudantil.

O SNE se propõe a trazer todos os atores envolvidos na gestão da política educacional para o núcleo do debate, unificando esforços para superar os antigos e os novos desafios de maneira transparente, democrática e participativa, como devem ser os processos decisórios. O Sistema vai instituir espaços de pactuação e diálogo entre os entes federados e as organizações representativas, atuando como um Sistema de sistemas que contempla em seu escopo a diversidade socioterritorial das redes de ensino existentes, observando as práticas bem-sucedidas já em execução.

**Nesse momento em que muitos desafios se apresentam em contextos de adversidade, temos a honra de afirmar que a 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados responde pelo nome de Educação.** A constitucionalização do Novo Fundeb, com a ampliação dos recursos, garante a manutenção do direito à educação universalizado para as próximas gerações, mas requer estruturas para a condução de uma política tão complexa e diversa como é — e deve ser — a educacional.

A Câmara dos Deputados acredita que o Sistema Nacional de Educação é a grande pauta educacional em debate no Brasil. Após a aprovação do Novo Fundeb e

a garantia dos recursos, é preciso avançar na melhoria da qualidade do aprendizado, recuperação dos impactos negativos da pandemia e instituição de novos currículos em perspectiva sistêmica, ou seja, em uma estrutura integrada, que permita a participação de todos os entes federados nos processos decisórios, desde a sua concepção.

Por último, cumprimos o Movimento Colabora Educação, expressão da sociedade civil organizada com notório saber sobre a temática de regime de colaboração e SNE, cuja contribuição no Parlamento se mostra de grande importância para a construção de um debate público qualificado.

**DÁRIO BERGER**

Senador da  
República

*Relator do PLP  
235/2019 que  
institui o SNE*

**FLÁVIO ARNS**

Senador da  
República

*Autor do PLP  
235/2019 que  
institui o SNE*

# Mensagem do Senado Federal



A trajetória da pauta do Sistema Nacional de Educação, o SNE, não é nova: há quase um século, os chamados Pioneiros da Educação Nova já apontavam em seu Manifesto a necessidade de uma coordenação nacional para a educação no Brasil como estratégia para assegurar a continuidade das políticas educacionais, reduzindo assim as assimetrias regionais.

O Brasil, por seu grande território e diversidade socio-territorial, sempre se viu diante de desafios para a gestão democrática das políticas setoriais: como garantir uma oferta de serviços equitativa em um território tão vasto e com tantas especificidades locais?

A essa questão, a Constituição Federal de 1988 trouxe possibilidades de caminhos a serem percorridos em um contexto democrático: o federalismo cooperativo e os sistemas de políticas públicas. A primeira grande experiência, o Sistema Único de Saúde, tornou-se peça basilar para a construção do Brasil como o conhecemos hoje: referência internacional em saúde preventiva, campanhas de imunização e, mais recentemente, no combate à pandemia de Covid-19, contexto no qual se mostrou de fundamental importância para o povo brasileiro.

Outras políticas setoriais agregaram exemplos — semelhantes ou não — à instituição de sistemas, tais quais a assistência social, com o SUAS, e a segurança pública, com o SUSP. Quando olhamos para a educação, apesar de amplamente discutido pela comunidade educacional e já previsto no Plano Nacional de Educação, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica, e na Constituição Federal, o Sistema Nacional de Educação

nunca foi instituído. Um dos motivos que nos traz até aqui é o fato de que, durante muito tempo, o debate público sobre educação foi pautado por questões referentes ao financiamento, uma vez que o Fundeb tinha caráter provisório, com vigência decenal.

Após a instituição do Novo Fundeb por esta Legislatura, volta-se o olhar para uma das questões mais fundamentais quando se trata de governança, especialmente no federalismo brasileiro. Atualmente, os entes federados mantêm atribuições constitucionais sobrepostas na educação. Na ausência de um Sistema Nacional de Educação, a gestão das redes de ensino ocorre de maneira desordenada, resultando em uma série de problemáticas. A baixa eficiência orçamentária, a integração entre currículos e calendários escolares e a assimetria na infraestrutura escolar (muitas vezes dentro do mesmo município) são apenas alguns dos resultados provenientes de uma gestão que não considera a trajetória escolar harmônica para os estudantes como principal objetivo para o ensino-aprendizagem efetivo e de qualidade. Ainda persiste uma atuação individualizada e pouco cooperativa.

Nesse sentido, o Senado Federal elege como prioridade para o último ano de atuação da 56ª Legislatura desta Casa a aprovação do Sistema Nacional de Educação como medida primordial para a gestão de uma política educacional integrada, eficiente, plural e democrática. À guisa de conclusão, agradecemos e celebramos a parceria com o Movimento Colabora Educação na construção desse debate tão importante, cuja atuação se mostrou fundamental para a realização deste projeto.



**FABIANO  
JORGE SOARES**  
Coordenador de  
Gestão e Produção  
de Conhecimento

**IGOR MAGALHÃES  
QUEIROZ**  
Analista de  
Políticas  
Educaçãois

**FERNANDA  
CASTRO  
MARQUES**  
Coordenadora Geral

# Mensagem dos organizadores

Como o Sistema Nacional de Educação afeta a vida das e dos estudantes? Com essa questão em mente, idealizamos uma série de debates em conjunto com a Frente Parlamentar Mista de Educação a partir de diferentes temáticas e perspectivas.

O Movimento Colabora Educação atua, desde a sua criação em 2016, na qualificação do debate público sobre regime de colaboração nas políticas educacionais, por acreditar que, sem cooperação federativa, não há uma solução efetiva para os problemas complexos — e complexificados — enfrentados pela educação brasileira, em todos os níveis, modalidades e redes de ensino. O lugar onde um estudante mora não deveria impactar no seu tempo em sala de aula, no seu processo de aprendizagem e na qualidade da educação que recebe.

Dentro dessa perspectiva, a pauta que sintetiza e traduz a essência do regime de colaboração entre os entes federados é o Sistema Nacional de Educação, o SNE. O Brasil nunca teve uma estrutura de coordenação nacional para a política educacional, de modo que a gestão das redes de ensino, conforme atribuída pela Constituição Federal, ocorre muitas vezes de maneira sobreposta e desordenada.

Com o SNE, será instituído um espaço amplo de pactuação entre os entes federados, o que proporcionará uma gestão integrada, trazendo a corresponsabilidade na condução das políticas educacionais para o núcleo do debate. O deslocamento no foco da atenção por parte dos entes federados — da rede de ensino para a trajetória estudantil — garante que a atuação do poder público esteja

diretamente voltada à resolução dos problemas comuns, trazendo uma série de efeitos positivos: otimização no emprego dos recursos, redução das desigualdades e aumento na qualidade da educação.

Reafirmando seu compromisso com a qualificação do debate público, o Movimento Colabora Educação promoveu, em parceria com a Frente Parlamentar Mista da Educação, ao longo do ano de 2021, encontros e discussões referentes ao SNE. Esses momentos de reflexão protagonizados por parlamentares, gestores públicos, especialistas e sociedade civil organizada foram fundamentais para a ampliação do diálogo e construção de consensos sobre a pauta.

Agradecemos à Frente Parlamentar Mista de Educação pela proveitosa parceria que vem sendo construída e nos colocamos permanentemente à disposição para debater a educação no Brasil.



**PROFESSOR  
ISRAEL BATISTA**

Deputado federal

Presidente da Frente  
Parlamentar Mista  
de Educação

# Apresentação



Frente Parlamentar Mista da Educação (FPME)

elegeu como uma das prioridades para esta legislatura a aprovação da lei complementar que institui o Sistema Nacional de Educação por entender sua importância estratégica e potencial de impacto na governança educacional brasileira.

Para promover e fomentar o debate coletivo, em parceria com o Movimento Colabora Educação, realizamos, ao longo de 2021, uma série de eventos sobre a institucionalização do SNE e a consequente interação com as políticas educacionais já existentes. É importante lembrar que, a partir de uma perspectiva sistêmica de gestão das redes de ensino, o Sistema agrega em sua composição espaços decisórios que contemplam todas as políticas educacionais atualmente em execução.

Nesse sentido, este livro traz o acúmulo dos debates da Frente da Educação. Os capítulos que seguem evidenciam a urgência e a relevância ao trazer exemplos de políticas educacionais e dos efeitos práticos gerados pelo Sistema. O objetivo é demonstrar, por meio da exposição de cenários, quais são as consequências da ausência de uma coordenação federativa efetiva e os benefícios do SNE.

A proposta viabilizará maior cooperação e organização dos esforços entre os entes federados, garantindo uma trajetória escolar harmônica e uma educação de qualidade para os estudantes de todo o país, independentemente do local onde residam e da rede onde estejam matriculados.

A partir dessa perspectiva, vamos assegurar que a gestão das políticas educacionais seja propositada e direcionada para um objetivo comum a todos: a melhoria do ensino-aprendizagem e a redução das desigualdades. Sem um mecanismo de indução nacional com essa finalidade, os desafios educacionais continuarão sem uma resposta efetiva, democrática e, principalmente, integrada.

O Sistema Nacional de Educação é para os estudantes e profissionais da educação. E é urgente.



## **DÁRIO BERGER**

**Dário Berger** é senador da República pelo estado de Santa Catarina e relator do Projeto de Lei que institui o Sistema Nacional de Educação. Foi vereador e prefeito no município de São José (SC), eleito e reeleito prefeito de Florianópolis. No Senado, foi o primeiro catarinense a presidir a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Foi também presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esportes. Atualmente, é presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura.



## **FLÁVIO ARNS**

**Flávio Arns** é senador da República pelo Podemos do Paraná, PhD em Linguística pela Universidade Northwestern (EUA), membro da Academia Paranaense de Letras. Foi secretário estadual de Educação, vice-governador do Paraná, senador e deputado federal. Foi relator da PEC do Novo Fundeb no Senado e autor da proposta de criação do Sistema Nacional de Educação.



## **EDUARDO BISMARCK**

Deputado federal pelo estado do Ceará, **Eduardo Bismarck** é advogado e atua principalmente nos temas ligados a educação, tecnologia, turismo e municipalismo. É o 1º suplente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e, no âmbito da educação, atua como coordenador temático da Comissão Externa de Acompanhamento dos Trabalhos do Ministério da Educação, onde acompanha os temas de orçamento, educação básica e modalidades especializadas de ensino. Além disso, é coordenador de avaliações da Frente Parlamentar Mista da Educação.



## **IDILVAN ALENCAR**

**Idilvan Alencar** é mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora). Foi secretário de Educação do Ceará e presidente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Atualmente, é deputado federal pelo estado do Ceará.



## JOENIA WAPICHANA

**Joenia Wapichana**, 1ª Indígena eleita deputada federal (2019-2022), líder da REDE Sustentabilidade e coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas no Congresso Nacional. É a primeira advogada indígena. Atuou na demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, coordenou o departamento jurídico do Conselho Indígena de Roraima (CIR) na defesa dos direitos dos Povos Indígenas. Recebeu, em 2004, o Prêmio Reebok pela sua atuação na defesa dos direitos humanos. Empreendedora Social da Ashoka (2006). Em 2010, foi condecorada com a Ordem do Mérito Cultural do Ministério da Cultura. Em 2011, co-chair do Caucus Indígenas na Conferência das Partes sobre Clima e membro conselheira do Fundo Voluntário da ONU para Povos Indígenas. Foi a primeira presidente da Comissão de Direitos dos Povos Indígenas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), criada em 2013. Recebeu o Prêmio de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2018.



## LUÍSA CANZIANI

**Luísa Canziani**, 25 anos, é advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) e mestranda em Administração Pública pelo IDP. Luísa é presidente da Frente Parlamentar de Economia e Cidadania Digital. A deputada recebeu recentemente o prêmio “Embaixadora Brasil, País Digital”, conferido pela Associação Brasileira das Empresas de Software. É a única parlamentar brasileira integrante do World Youth Group, grupo ligado à ONU. Pela sua trajetória em defesa da educação brasileira, Luísa foi agraciada, em 2020, com o título de melhor deputada na categoria especial “Defesa em Educação”, do Prêmio Congresso em Foco. No mesmo prêmio, a deputada listada entre os dez melhores parlamentares da Câmara dos Deputados.



## **PAULA BELMONTE**

**Paula Belmonte** é deputada federal do Distrito Federal pelo Cidadania. Formada em administração de empresas, a parlamentar tem 48 anos e é mãe de seis filhos. Os pilares do seu mandato são a primeira infância, a educação, o empreendedorismo e a fiscalização dos recursos públicos. Já foi eleita duas vezes a melhor parlamentar do DF pelo Ranking dos Políticos. Atualmente, é coordenadora da Comissão Externa de Políticas Públicas para a Primeira Infância e vice-presidente da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância da Câmara dos Deputados. De 2019 até 2021, foi titular da Comissão de Educação da Casa.



## **PAULO TEIXEIRA**

**Paulo Teixeira** é advogado e mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Foi subprefeito de São Miguel. Deputado estadual por dois mandatos, foi considerado um dos 100 nomes mais importantes do Brasil na luta contra a Aids. Secretário da Habitação da Prefeitura de São Paulo (2001-2004), desenvolveu Programas de Habitação para famílias de baixa renda. Eleito vereador da cidade em 2005, elaborou iniciativas para exigir o cumprimento da função social da propriedade em São Paulo. Eleito deputado federal em 2006, reeleito em 2010, 2014 e 2018, foi líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. Entre 2011 e 2017, ganhou por quatro vezes o prêmio “Congresso em Foco”, que reconhece o trabalho dos melhores parlamentares do Brasil. É presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Reforma Urbana e dos Movimentos de Luta por Moradia.



**PEDRO  
CUNHA LIMA**

**Pedro Cunha Lima** é advogado e mestre em Direito Constitucional na Universidade de Coimbra. Foi eleito e reeleito Deputado Federal pelo estado da Paraíba. Foi presidente da Comissão de Educação, 1ª vice-liderança do PSDB e, atualmente, é presidente do Instituto Teotônio Vilela e do PSDB na Paraíba. Ao longo desse percurso, atuou na causa da Primeira Infância e no combate aos privilégios, entendendo a Educação como a principal medida efetiva para alcançar esses propósitos.



**PROFESSOR  
ISRAEL BATISTA**

**Professor Israel Batista**, deputado federal pelo Distrito Federal, é presidente da Frente Parlamentar Mista da Educação. Foi eleito o melhor parlamentar da educação pelo Prêmio Congresso em Foco em 2021.



## **PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE**

A Professora Dorinha Seabra Rezende é filha de professores e tem uma vida ligada à Educação. Dorinha esteve à frente da Secretaria da Educação e Cultura do Tocantins por quase 10 anos e promoveu uma revolução educacional e cultural no estado. Foi eleita deputada federal pelo Tocantins pela primeira vez em outubro de 2010. Foi relatora da Proposta de Emenda Constitucional 15/15 transformada na Emenda Constitucional 108/20 e autora do Projeto de Lei 4372/20, que trata da regulamentação do Novo Fundeb, o que pôde garantir, a partir de 2021 até 2026, 23% de repasse da União de forma progressiva (Lei 14.113/2020). Atualmente, a parlamentar é presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Foi presidente da Frente Parlamentar Mista da Educação no Congresso Nacional, 2019-2021, e também foi líder da Bancada Feminina na Câmara dos Deputados, biênio 2019-2021, com a aprovação de 80 projetos de lei, sendo que, desses, 37 proposições se tornaram lei.



## **PROFESSORA ROSA NEIDE**

Rosa Neide Sandes de Almeida é professora, deputada federal eleita pelo Partido dos Trabalhadores do estado de Mato Grosso e integrante de diversas frentes parlamentares e comissões. Atua na educação desde 1981 como professora da Educação Básica e Superior e no Sindicato dos Profissionais da Educação de Mato Grosso. É pedagoga e mestra em Educação pela UFMT (Universidade Federal de Mato Grosso). Foi vereadora e secretária municipal de Educação de Diamantino/MT e trabalhou na Secretaria de Estado de Educação de MT como assessora pedagógica, professora formadora, secretária-adjunta de Políticas Educacionais, assessora especial e, finalmente, secretária de estado de Educação. Coordenou a avaliação do Plano Estadual de Educação e o Programa Progestão. Sempre na Educação, integrou importantes comissões nacionais, entre elas a que discutiu o Regime de Colaboração. Foi também consultora da UNESCO.



## TABATA AMARAL

**Tabata Amaral** cresceu na Vila Missionária, na periferia de São Paulo. No ensino médio, representou o Brasil em cinco olimpíadas internacionais de ciências. Formou-se em Ciência Política e Astrofísica pela Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, com bolsa integral. É ativista pela educação e cofundadora do Projeto VOA! e dos movimentos Mapa Educação, Acredito e Vamos Juntas. Em 2018, aos 24 anos, foi a 6ª deputada federal mais votada de São Paulo e a 2ª mulher mais votada do Brasil. Em seu primeiro ano de mandato, recebeu o Prêmio Congresso em Foco de melhor deputada. Foi eleita também uma das 100 jovens lideranças que estão mudando o mundo pela Time Magazine e uma das 100 mulheres mais influentes do mundo pela BBC.

## **FABIANO JORGE SOARES**

**Fabiano Jorge Soares** é coordenador de Gestão e Produção de Conhecimento do Movimento Colabora Educação. É bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DPP/UFRN), especialista em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/IDE) e mestrando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAE-ESP). Com trajetória no setor público e terceiro setor em políticas sociais, conduz pesquisas nas áreas de administração pública e políticas públicas, com ênfase em processos decisórios, agenda, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas.

## **IGOR MAGALHÃES QUEIROZ**

**Igor Magalhães Queiroz** é analista de Políticas Educacionais do Movimento Colabora Educação. É advogado, graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e pós-graduando em Relações de Gênero e Sexualidades pela mesma instituição. Trabalha atualmente com a temática do regime de colaboração e governança federativa da educação nos eixos de produção de conhecimento, apoio técnico e relações governamentais. Atuou na coordenação da implementação da Base Nacional Comum Curricular no Estado do Amazonas.

## **FERNANDA CASTRO MARQUES**

**Fernanda Castro Marques** é coordenadora geral do Movimento Colabora Educação. É mestra e, atualmente, doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), e graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (FCLAR-UNESP). É especialista e pesquisadora em política educacional e federalismo, estuda os temas de regime de colaboração, governança federativa e Sistema Nacional de Educação.



# Introdução

## A urgência de uma gestão coordenada: retrato de um contexto pandêmico



O advento da pandemia de Covid-19, em março de 2020, escancarou as desigualdades latentes da realidade brasileira, em especial a importância da coordenação para ações mais efetivas. Não houve possibilidade de resposta imediata, para todo o país, à altura do desafio: ofertar uma aprendizagem de qualidade em um contexto de suspensão de atividades presenciais, com grande parte dos estudantes brasileiros em um cenário de alta vulnerabilidade social e econômica, agravado pela emergência sanitária e o baixo grau de acesso à tecnologia, que impossibilita o ensino remoto adequado.

Somadas mais de 660 mil<sup>1</sup> vidas perdidas e após o Brasil liderar o ranking<sup>2</sup> de maior tempo de escolas fechadas, especialistas e gestores públicos se debruçam sobre a temática da retomada presencial das aulas e das medidas de recuperação de aprendizagem. A contínua ausência de coordenação nacional e a baixa cooperação entre União, estados e municípios, apesar das frequentes demandas por parte dos entes federados subnacionais, sugerem, no entanto, que ainda não estamos preparados para enfrentar as dificuldades deixadas pela pandemia. A resposta da União, além de tardia, não se mostrou suficiente para atenuar o impacto negativo deixado pela pandemia, refletindo assim o risco de promover uma relação interfederativa discricionária e não institucionalizada como ocorre na ausência de um sistema que estabeleça os espaços de pactuação mútua.

É sobre essa problemática da governança federativa na educação que se fundamentam a urgência e a necessidade de regulamentação do Sistema Nacional de

<sup>1</sup> Fonte: Painel Coronavírus Brasil. Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>. Atualizado em abril de 2022.

<sup>2</sup> Brasil lidera ranking de países em que as escolas ficaram fechadas por mais tempo devido à pandemia de Covid-19. Disponível em [https://cultura.uol.com.br/radio/programas/oto-em-ponto/2021/05/05/360\\_brasil\\_lidera\\_ranking\\_de\\_paises-em-que-as-escolas-ficaram-fechadas-por-mais-tempo-devido-a-pandemia-de-covid-19.html](https://cultura.uol.com.br/radio/programas/oto-em-ponto/2021/05/05/360_brasil_lidera_ranking_de_paises-em-que-as-escolas-ficaram-fechadas-por-mais-tempo-devido-a-pandemia-de-covid-19.html)

3 Disponível em: <https://www.consed.org.br/noticia/secretarias-estaduais-e-municipais-de-educacao-debaterem-regime-de-colaboracao-em-tempos-de-crise>

4 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-lanca-painel-de-monitoramento-da-educacao-basica-no-contexto-da-pandemia>

5 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/15181/file/pesquisa-undime-educacao-na-pandemia-quinta-onda.pdf>

6 Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/08/mec-tem-r-220-mi-para-internet-em-escola-publica-mas-dinheiro-nao-e-usado.shtml>

Educação (SNE). Sendo a matéria educacional responsabilidade compartilhada entre os entes federados, é de grande importância que se estabeleça uma estrutura de articulação entre seus sistemas de ensino, favorecendo o diálogo e a colaboração, acompanhada por apoio técnico e financeiro da União conforme prevê a Constituição Federal de 1988. A arquitetura do SNE propõe a cooperação entre os níveis de governo para construção e implementação de políticas educacionais mais eficientes e coerentes, o que teria sido especialmente potente no enfrentamento aos efeitos causados pela pandemia nos últimos dois anos.

Destacam-se algumas ações que se tornaram importantes nesse período emergencial e que teriam tido melhores resultados caso contassem com uma pactuação nacional. O Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) debateram<sup>3</sup>, durante o período pandêmico, a necessidade de uma ação conjunta e coordenada entre as redes de ensino e a ausência do Ministério da Educação (MEC) no apoio ao enfrentamento da crise causada pela Covid-19, que apenas recentemente (abril/2021) disponibilizou um painel de monitoramento<sup>4</sup>, mais de um ano após o começo da crise sanitária no país.

Segundo a quinta rodada da pesquisa<sup>5</sup> realizada pela Undime, com apoio da Unicef e do Itaú Social, e publicada em julho de 2021, as principais dificuldades apontadas pelos respondentes foram a conectividade

dos estudantes e a infraestrutura das escolas. Insensível a essa realidade, os esforços do governo federal<sup>6</sup> foram, em maioria, vetar, levar à Justiça e retirar prazos do cumprimento da legislação<sup>7</sup> que garantiria conexão de internet aos estudantes mais vulneráveis. Além disso, a baixa execução do orçamento<sup>8</sup> do MEC — a menor da década<sup>9</sup> — impossibilitou que estados e municípios tivessem mais recursos para realizar as adequações necessárias.

A vacinação dos profissionais de educação, pré-requisito para o retorno seguro das atividades presenciais, também não aconteceu de forma coordenada em todo o país. Ainda que o ministro da Educação tenha pleiteado a prioridade<sup>10</sup> do grupo no Plano Nacional de Imunização, foi um pacto entre governadores<sup>11</sup> que acelerou a aplicação de vacinas para esses trabalhadores em alguns estados.

Uma das mais graves consequências da pandemia na educação é a evasão e o abandono escolar, ou seja, a desconexão do aluno com o contexto escolar. De acordo com dados levantados pelo Unicef<sup>12</sup>, 5,5 milhões de estudantes da educação básica estariam sem atividades escolares, número alarmante para um país que tão recentemente vinha superando seu desafio histórico de falta de acesso e permanência. A cartilha Todos na Escola<sup>13</sup>, produzida por Unicef, Undime e Instituto Rui Barbosa, traz a coordenação federativa como estratégia para promover ações de reinserção no ambiente escolar, amenizando os efeitos da crise educacional.

7 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14172.htm)

8 Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/mec-anda-nao-gastou-mais-de-122-bi-que-tem-para-estruturar-escolas-para-volta-das-aulas-presenciais-diz-relatorio-25094975>

9 Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%CC%80-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>

10 Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/05/saude-define-ordem-de-vacuacao-de-trabalhadores-de-educacao-e-libera-grupos-nac-prioritarios-na-sequencia.shtml?origin=folha>

11 Fonte: <https://blogs.oglobo.globo.com/vera-magalhaes/post/governadores-selam-pacto-para-vacinar-professores-e-retomar-aulas-presenciais.html>

12 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/unicef-55-milhoes-estavam-sem-atividades-escolares-em-outubro>

13 Disponível em: [https://fbccontas.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Cartilha-TodosNaEscola\\_fmal.pdf](https://fbccontas.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Cartilha-TodosNaEscola_fmal.pdf)

14 Disponível em: [https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/06/REL\\_ResumoExecutivo\\_SistematzacaodaPol%C3%81ticaColaborativaMaranh%C3%A0o\\_Jun21\\_Final.pdf](https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/06/REL_ResumoExecutivo_SistematzacaodaPol%C3%81ticaColaborativaMaranh%C3%A0o_Jun21_Final.pdf)

15 Fonte: <https://novaescola.org.br/conteudo/20555/a-colaboracao-no-enfrentamento-da-pandemia-na-educacao>

16 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2253934>

17 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2015210&filename=PLP-79/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2015210&filename=PLP-79/2021)

Apesar das dificuldades, os territórios subnacionais seguem reagindo. Experiências como a do Maranhão<sup>14</sup>, que readaptou a formação de professores alfabetizadores das redes municipais para o regime remoto, mostram que a cooperação entre os níveis de governo continua sendo prioridade, especialmente em um contexto de crise. Outros estados, como Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul, inovaram na governança participativa<sup>15</sup>, criando comitês interinstitucionais para tomar decisões dialogadas e seguras quanto ao enfrentamento da pandemia na educação.

Algumas iniciativas do Congresso Nacional também se destacaram como possíveis respostas emergenciais para esse contexto desafiador, como o PL 2949/2020<sup>16</sup>, que visava ao retorno seguro a partir da coordenação do governo federal e articulação entre estados e municípios; e o PLP 79/2021<sup>17</sup>, que propõe a conjugação dos esforços dos entes federados para o enfrentamento aos efeitos da calamidade pública.

Nesse sentido, essa obra traz um compilado dos debates promovidos pela Frente Parlamentar Mista de Educação em parceria com o Movimento Colabora Educação, e está organizada em sete grandes temas e como estes interagem com o Sistema Nacional de Educação: Base Nacional Comum Curricular, educação infantil, política de alfabetização, avaliação educacional, Exame Nacional do Ensino Médio, profissão docente e educação escolar indígena. Ao final, trazemos uma breve reflexão sobre a instituição do SNE e os desafios para sua implementação.

Muitos são os aprendizados frente a tamanha adversidade e, entre eles, um fator se destaca: sem coordenação, diálogo e apoio entre os entes federativos, continuaremos desenvolvendo respostas insuficientes aos desafios educacionais e, o mais importante, à garantia ao direito à educação dos nossos estudantes independentemente de seu território. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação aponta para um caminho no qual as decisões seriam pactuadas de forma institucionalizada e cooperativa, gerando soluções mais coerentes e orientando esforços conjuntos por parte dos governos, e entre poderes, em promover uma educação de qualidade.



# A Base Nacional Comum Curricular em um contexto sistêmico

## CONTEXTO ATUAL

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento normativo que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. A BNCC encontra embasamento na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), no Plano Nacional de Educação (PNE) e foi aprovada pela Resolução CNE/CP n. 2 de 2017<sup>18</sup> e pela Resolução CNE/CP n. 4 de 2018<sup>19</sup> após anos de qualificação técnica, contribuições, audiências e consultas públicas por todo o país.

A implementação de documento tão estruturante demandou forte coordenação nacional, acompanhada de gestão articulada e fortalecida nos territórios subnacionais. Para coordenar essas ações, o Ministério da Educação criou o Programa de Apoio à Implementação da BNCC<sup>20</sup> que promoveu, ao longo de dois anos, o apoio nacional às equipes de currículo e uma série de eventos formativos, além de destinar, somente no ano de 2018, 100 milhões de reais em recursos para a implementação nos estados<sup>21</sup>.

O processo foi em sua integralidade norteado pelo Regime de Colaboração, desde a pactuação em nível nacional da governança entre MEC, Consed, Undime, Uncme e FNCE (hoje Foncede) até a sua operacionalização nos estados e municípios. As equipes estaduais eram paritariamente compostas por profissionais da educação da rede estadual e de redes municipais daquele território, trabalhando com estratégias de

<sup>18</sup> Resolução CNE nº 2, que institui e orienta a implementação da BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, 2017. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_document&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category\\_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_document&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192)

<sup>19</sup> Resolução CNE nº 4, que institui a BNCC da etapa do Ensino Médio, 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_document&view=download&alias=104101-rcp004-18&category\\_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_document&view=download&alias=104101-rcp004-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192)

<sup>20</sup> Portaria nº 331, que institui o Programa de Apoio à Implementação da BNCC, de 2018. Disponível em: [PORTARIA331DE5DEABRILDE2018.pdf](http://portal.mec.gov.br/PORTARIA331DE5DEABRILDE2018.pdf) (mec.gov.br)

<sup>21</sup> Programa de Apoio à Implementação da BNCC, planejamento para 2019. Disponível em: [Programa de Apoio à Implementação da BNCC](http://portal.mec.gov.br/Programa%20de%20Apoio%20a%20Implementa%20da%20BNCC) (mec.gov.br)

engajamento e adesão dos municípios à construção coletiva do referencial curricular estadual. Como resultado do empenho conjunto dos entes, todas as 27 unidades da federação agora contam com referenciais curriculares de educação infantil e ensino fundamental alinhados à BNCC até 2019. No início de 2022, 5.478 municípios brasileiros (98% do total) também já haviam homologado currículos de educação infantil e ensino fundamental alinhados à Base<sup>22</sup>. O esforço de mobilização e monitoramento dessas ações no último ano partiu, principalmente, de organizações da sociedade civil, como o Movimento Pela Base, e da articulação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), tendo em vista que o Ministério da Educação encerrou sua participação nas ações de implementação dessas etapas em maio de 2020, passando a focar no novo ensino médio.

## BNCC NO CONTEXTO DO SNE

O processo de implementação da BNCC foi desenhado de forma pactuada em âmbito nacional. Contemplou ações como alinhamento dos currículos, da formação continuada, dos materiais didáticos e da avaliação. No âmbito subnacional, o diálogo federativo também aconteceu. Com exceção do Distrito Federal, cada estado foi responsável por criar uma coordenação junto à seccional da Undime e buscar ativamente a pactuação com os municípios de seu território, por meio de pla-

nejamento sistêmico e cronograma de implementação, para a construção coletiva dos referenciais curriculares alinhados à BNCC, além de mobilizar educadores para oferecerem suas contribuições.

Apesar de esse processo ter ocorrido com intensa coordenação nacional, a aprovação dos novos referenciais curriculares da educação infantil e do ensino fundamental, prevista para dezembro de 2018, só se encerrou em outubro de 2019. Foram 13 meses entre o primeiro e o último referencial curricular estadual aprovado. Isso ocorreu em razão da ausência de organização sistêmica mais ampla e institucionalizada que pudesse equilibrar a diversidade de tradições colaborativas existentes em cada estado e suas particularidades regionais, tendo em vista que, para muitos, foi o primeiro trabalho coordenado entre os entes realizado em larga escala.

O êxito na elaboração e na implementação colaborativas dessa iniciativa tão abrangente, ainda que em prazo mais alongado do que o esperado, embasada pelas diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE) e operacionalizada pelo MEC em parceria com Consed, Undime, Foncede e Uncme, constitui forte evidência de que as políticas educacionais se tornarão muito mais efetivas, bem como sua implementação mais ágil, se advierem do diálogo institucionalizado em uma instância federativa que reúna as três esferas de gestores públicos.

Essa concepção está presente nos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para regulamentar as normas de cooperação entre os entes federados e

instituir o Sistema Nacional de Educação - SNE.<sup>23</sup> Em um contexto de SNE regulamentado, o diálogo poderá ocorrer, em nível nacional, no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite da Educação - CITE (que reunirá representação paritária de gestores da educação dos três níveis da Federação), que se encarregará, a partir do entendimento entre os entes federados, de estabelecer parâmetros para definição de importantes dimensões das políticas educacionais, para sua implementação e monitoramento. Por exemplo, as diretrizes para a atualização periódica da BNCC poderão ser articuladas nesse espaço institucional, assim como estratégias colaborativas para a adequação dos currículos à BNCC, de modo alinhado à implementação de outras iniciativas, como o Novo Ensino Médio, o novo Saeb e o novo Enem.

No âmbito estadual, a instituição de Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs) ensejará a pactuação entre estado e municípios e promoverá uma atuação coordenada, de forma orgânica e mais eficiente, segundo definições específicas para cada território conforme a realidade local. As CIBEs darão seguimento às decisões da CITE, sem a necessidade de criação de novas comissões e comitês para cada iniciativa pactuada nacionalmente.

A existência de instância de pactuação com formação paritária entre os entes subnacionais garante não só a representatividade dos municípios nas definições que impactam a educação do território, mas também induz a cooperação federativa, evitando ações isoladas. Dessa

forma, com as CIBEs operando em rotina estruturada e frequente, haverá condições para o planejamento regional de forma integrada, possibilitando aos estados e municípios o levantamento de dados e de demandas das escolas públicas e a indução de decisões pactuadas para as ações de implementação da BNCC.

Portanto, a partir de um diálogo sistemático em espaços de negociação e da colaboração realizada na prática entre estados e municípios, os entes federativos terão condições de equidade para implementação das políticas educacionais. Ao contar com coordenação mais eficiente e com decisões consensuadas entre si, os entes federados alcançarão mais sucesso em suas políticas educacionais e, em consequência, melhores resultados na aprendizagem de todos os estudantes do território. Diante de todas essas mudanças, que devem e precisam ser feitas em parceria com o Congresso Nacional, a educação brasileira vai refletir um impacto extremamente positivo na vida da população brasileira, que representa o futuro do país.

# 2



# 2

**PAULA BELMONTE**  
Deputada federal

**PEDRO CUNHA LIMA**  
Deputado federal

## A Educação Infantil e o Sistema Nacional de Educação



educação infantil, primeira etapa da educação básica e responsável pelo atendimento escolar aos bebês e crianças de até seis anos, vem passando por uma série de avanços institucionais e normativos que visam assegurar a oferta de qualidade e firmar sua importância no cenário educacional. Apesar disso, o déficit de vagas em creches e pré-escolas e as limitações de capacidade estatal dos municípios, entes responsáveis pela oferta e estruturação da etapa, persistem como desafios em todo o território nacional.

Entre os progressos mais significativos, temos documentos estruturantes como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil<sup>24</sup> (DCNEI, 2009), que inovam ao colocar a criança no centro do planejamento pedagógico; e a Base Nacional Comum Curricular<sup>25</sup> (BNCC, 2017), que estabelece os campos de experiência orientados pelos direitos de aprendizagem da criança e guia a construção em regime de colaboração dos currículos subnacionais.

Tais referências demonstram a função normativa e de instituição de padrões e referências exercida pela União. Além disso, o governo federal gerencia dois grandes programas de transferência de recursos voltados para a educação infantil: o Proinfância, que direciona recursos para a construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos e mobiliário; e o Brasil Carinhoso, que visa custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação na fase creche. O Novo Fundeb, aprovado em 2020, também aprimora a distribuição de recursos<sup>26</sup> com foco na educação infantil.

<sup>24</sup> Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares\\_2012.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf)

<sup>25</sup> Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_ELEF\\_110518\\_versaoFinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_ELEF_110518_versaoFinal_site.pdf)

<sup>26</sup> Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/novo-fundeb-aprimora-a-distribuiacao-de-recursos-para-a-educacao-infantil/>

A assistência financeira da União ampliou largamente a oferta da etapa, mas ainda não alcança todos os bebês e crianças. Desde a Emenda Constitucional 59/2009, o atendimento das crianças a partir de 4 anos (fase pré-escolar) é determinado como obrigatório, devendo ser universalizado. Cabe ressaltar que, apesar de ser um direito constitucional de todas as crianças, a creche não conta com a mesma obrigatoriedade, o que, por vezes, pode significar sua despriorização na agenda pública. Na mesma esteira, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), estabelece o acesso à educação infantil como sua primeira meta, determinando como estratégia o regime de colaboração entre os entes federativos.

A realidade, no entanto, é que não estamos próximos de cumprir esses objetivos e menos ainda de atender à demanda que é direito de todas as famílias. Segundo o painel de monitoramento<sup>27</sup> mantido pelo Inep, a taxa de atendimento de pré-escola era de 94,1% em 2019, sendo a meta desse indicador de 100% até 2016. A situação é ainda mais complicada para a fase creche: a meta de acesso era 50% até 2016, tendo atingido somente 37% em 2019. O relatório do 3º ciclo de acompanhamento<sup>28</sup> das metas indica que o acesso à creche não deverá ser atingido nem mesmo em 2024, último ano de vigência do Plano.

Conforme já indica o PNE, não é possível viabilizar o alcance dessas metas sem uma verdadeira coordenação federativa entre os níveis de governo, es-

pecialmente considerando que a Educação Infantil é a etapa mais subfinanciada da educação básica. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, prevê a pactuação de diretrizes e estratégias para a consecução das metas do Plano Nacional de Educação e para a promoção de uma educação de qualidade e com equidade.

Em um ambiente institucionalizado de articulação, no qual se promove a cooperação entre os entes federados, as políticas educacionais pactuadas vão estar dotadas de maior representatividade e incluirão respostas mais eficientes e colaborativas aos desafios enfrentados pelos municípios. Além disso, esse espaço de diálogo contempla o caráter intersetorial trazido pelo Marco Legal da Primeira Infância<sup>29</sup> ao possibilitar interface e trocas com áreas relevantes como saúde, assistência social e proteção da infância.

No âmbito subnacional, com a instituição de Comissões Intergestores Bipartites de Educação (CIBEs), os municípios terão sua voz ampliada e poderão trazer a pauta da educação infantil para o centro do debate educacional, reforçando a corresponsabilidade e a priorização por parte dos estados que, enquanto coordenadores das políticas educacionais de seu território, devem colaborar com seus municípios por meio de políticas de financiamento ou de programas de formação de professores<sup>30</sup> da etapa, por exemplo.

O Sistema Nacional de Educação possibilita uma coordenação mais eficiente, orgânica e ampla das políticas educacionais. Em última medida, isso se traduz em uma trajetória mais harmônica para o estudante desde a creche e/ou pré-escola e em uma educação de qualidade com governança multinível, atenta aos desafios de cada contexto local e capaz de investir em políticas estruturantes tais como currículo, formação e avaliação das condições de oferta.

# 3



# A política de alfabetização no Sistema Nacional de Educação

N

ão há dúvidas de que as políticas de alfabetização são centrais no debate educacional. A erradicação do analfabetismo encontra-se fundamentada no texto constitucional e no Plano Nacional de Educação (PNE), além de ter sido foco de diversos programas governamentais e iniciativas da sociedade civil organizada ao longo dos anos. O histórico recente, no entanto, demonstra um contexto de muitas propostas e baixa articulação.

Uma experiência nacional de destaque foi o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC<sup>31</sup>. Instituído em 2012, surgiu como resposta do governo federal à meta 5 do PNE, a partir da experiência do Pró-Letramento (2005) e inspirando-se nos eixos de atuação do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC do Ceará. No entanto, aspectos desse caso de sucesso não foram considerados, como governança participativa, compromisso político e incentivos institucionalizados.

O PNAIC pautou-se em construir uma formação continuada em rede com foco nos professores alfabetizadores que alcançou uma média de 250 mil educadores<sup>32</sup> em todo o país. Apesar de avançar na formalização de procedimentos de colaboração entre os entes federados, o Pacto não levou em conta as políticas já existentes nos estados e municípios, o que resultou em sobreposição de esforços e desarticulação no âmbito local.

Após os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA de 2016 e a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o governo federal lançou o Programa Mais Alfabetização - PMALFA<sup>33</sup> em 2018.

<sup>31</sup> PNAIC. 2012-2017. Doc Orientador - Versão Alterada final (mec.gov.br)

<sup>32</sup> SciELO - Brasil - Os impactos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Uma Revisão Sistemática

<sup>33</sup> DPMALFA. 2018. Programa Mais Alfabetização - Ministério da Educação (mec.gov.br)

34 Conta pra mim (mec.gov.br)

35 Portaria Nº 280, de 19 de Fevereiro de 2020 - DDUJ - Imprensa Nacional (in.gov.br)

36 Política Nacional de Alfabetização (mec.gov.br)

37 Secretários de Educação criticam falta de diálogo sobre nova política de alfabetização do MEC - 17/02/2020 - Educação - Folha (uol.com.br)

38 2o-Relatório-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja\_Final.pdf (todospelaeducacao.org.br)

39 Fundação Lemann - Projeto - Parceria para Alfabetização via Regime de Colaboração (fundacaolemann.org.br)

40 RegimeColaboracao\_Ceara\_Instituto\_Natura.pdf (movimentocolabora.org.br)

Essa política vem com a finalidade de melhorar ainda mais os resultados das avaliações educacionais, com foco nos dois primeiros anos do ensino fundamental e na criação de um sistema de monitoramento de cada escola e rede.

Com a transição de governo federal, a Secretaria de Alfabetização do Ministério da Educação, criada em 2019 no âmbito da Política Nacional de Alfabetização (PNA), lançou iniciativas como o “Conta pra Mim<sup>34</sup>” e o “Tempo de Aprender<sup>35</sup>”, do Curso ABC (Alfabetização Baseada na Ciência) e Manual “ABC na Prática<sup>36</sup>”. Apesar da evidente priorização da temática, não há clareza de como esta se articula com as iniciativas estaduais e municipais já existentes<sup>37</sup> ou como considera a BNCC e o histórico de sucessos e desafios enfrentados por programas federais anteriores<sup>38</sup>.

No âmbito subnacional, os estados de Pernambuco, Espírito Santo, Amapá, Paraná e Sergipe também reagiram aos insuficientes resultados educacionais aferidos. Apoiados por organizações do terceiro setor<sup>39</sup>, lançaram em 2019 programas estaduais de alfabetização em Regime de Colaboração com seus municípios desenhados a partir dos fatores de sucesso da experiência cearense<sup>40</sup>. Em 2021, iniciativas como o Criança Alfabetizada (PE) e o Pacto pela Aprendizagem (MA) já estão presentes em todas as regiões brasileiras.

Esse contexto de descontinuidade das políticas educativas, sobretudo nas quais havia pactuação entre

os entes federados, é prejudicial à legitimidade das políticas e aos resultados alcançados. Além disso, os anos escolares de alfabetização são majoritariamente de responsabilidade dos municípios, que, por conta da descoordenação federativa, acabam por implementar programas nacionais e estaduais que não dialogam nem entre si nem com a realidade local, gerando sobreposição de esforços e baixa efetividade.

A partir do funcionamento do Sistema Nacional de Educação, as diretrizes e estratégias seriam obrigatoriamente pactuadas por União, estados e municípios, decidindo consensualmente os rumos da política de alfabetização; no âmbito subnacional, os entes articulariam a implementação dessa política levando em consideração e heterogeneidade do território e a autonomia da gestão local. Com o planejamento e a execução pactuados, aumentam as chances de continuidade e eficiência das ações, evitando-se assim o desconcerto federativo que perdura na educação.



## Avaliação educacional em perspectiva integrada



pós 1988, o Brasil realizou importantes avanços nos processos de monitoramento e avaliação para a política educacional: o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, criado em 1990, cujos dados são um indicativo de qualidade da educação; o Censo Escolar, instituído em 2008, com dados de acesso, permanência e abandono; e o principal indicador de desenvolvimento adotado para a educação básica — o IDEB, estabelecido em 2007. Outra conquista significativa do período é o Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, criado em 1998, que atualmente é a principal porta de entrada para o ensino superior brasileiro.

O SAEB e Enem ocupam espaço de destaque no cenário nacional e estão sob a batuta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação responsável pelas evidências educacionais. A robustez e a independência desse órgão técnico garantem os estudos, levantamentos estatísticos, pesquisas, avaliações e exames com impacto em toda a educação nacional.

Nesse sentido, o Brasil adotou a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que traz direitos de aprendizagem para todos os estudantes do país. Com efeito, o Brasil está refletindo em relação às avaliações em larga escala (a exemplo do SAEB), que vão verificar quão bem o sistema educacional tem garantido as aprendizagens definidas na BNCC. Isto é, tais avaliações nacionais deverão ser bem planejadas e estar alinhadas ao novo conceito de currículo por competências estabe-

lecido com a BNCC<sup>41</sup>, a fim de evitar que sejam feitas de maneira apressada e com recursos insuficientes.

Já em nível subnacional, estados e municípios, no exercício de sua autonomia, também realizam avaliações em larga escala. Ao olharmos para esses mecanismos de diagnóstico de aprendizagem, duas reflexões essenciais são levantadas: a governança — se há visão sistêmica, cooperação entre níveis de governo, racionalização dos recursos — e a compatibilidade, que implica a adoção de critérios e geração de dados não sobrepostos mas comparáveis e articulados entre si.

Com a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, é evidente a necessidade de um diálogo entre a instância de pactuação intergestores e o Inep, principalmente para a discussão da governança da avaliação da oferta educacional, ou seja, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB. Previsto no Artigo 11 da Lei do PNE<sup>42</sup>, a instituição do SINAEB exigirá amplo diálogo e consenso para o desenvolvimento de mecanismos permanentes de melhoria nos indicadores educacionais, tanto daqueles relativos ao desempenho dos estudantes quanto daqueles de avaliação institucional.

Em nível subnacional, essas arenas de diálogo institucionalizado também têm um papel importante na articulação entre estados e municípios para analisar a viabilidade de sistemas estaduais de avaliação — para aqueles que não os possuem — ou para aprimorar os sistemas já existentes. Geralmente, a realização

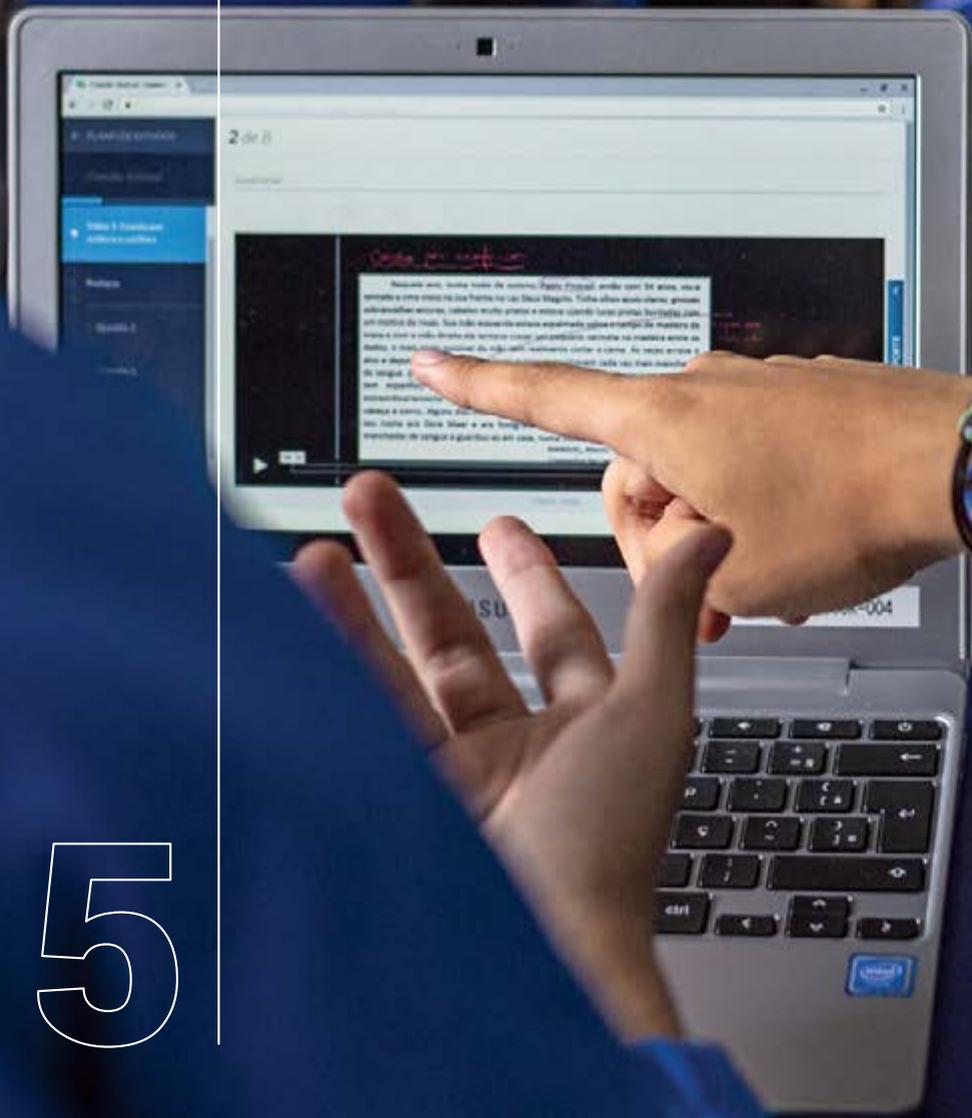
das avaliações das redes de ensino ocorre de modo descoordenado entre os sistemas educacionais, gerando uma sobreposição de avaliações com métodos e critérios diferenciados para o mesmo nível de ensino, a depender da localidade avaliada.

Para além da necessidade de estabelecer uma avaliação nacional integrada com as avaliações subnacionais<sup>43</sup>, é necessário levar em consideração a equivalência entre essas avaliações, de modo a estabelecer uma discussão acerca do propósito de cada uma. Para tanto, algumas pontuações são pertinentes: é sabido que as avaliações devem se complementar para a execução coerente da BNCC<sup>44</sup>; e é relevante que ocorra a pactuação da divisão de responsabilidades entre os entes para saber quais são os dados que as avaliações em níveis nacional, estaduais e municipais devem gerar.

As questões levantadas anteriormente demandam ter bem definido o papel de cada avaliação, buscando complementaridade e evitando redundância de esforços. Afinal, os sistemas de avaliação têm o mesmo objetivo: verificar os indicadores educacionais para melhorar o desempenho educacional e apoiar o gestor público em suas decisões. Por isso o SNE é importante, pois será possível estabelecer sistemas de avaliação colaborativos, otimizando o emprego dos recursos financeiros e ampliando sua efetividade.

41 Fonte: [https://www.institutorreuna.org.br/uploads/files/Reuna\\_pesquisa\\_avaliacoes\\_larga\\_escala\\_resumo.pdf](https://www.institutorreuna.org.br/uploads/files/Reuna_pesquisa_avaliacoes_larga_escala_resumo.pdf)  
42 Fonte: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014#:~:text=sua%20plena%20execu%C3%A7%C3%A3o.-Art,1%C3%ABlicas%20desse%20n%C3%ADvel%20de%20ensino.>

43 Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Nota-Tecnica-SNE-.pdf>  
44 Fonte: [https://www.institutorreuna.org.br/uploads/files/Reuna\\_pesquisa\\_avaliacoes\\_larga\\_escala\\_resumo.pdf](https://www.institutorreuna.org.br/uploads/files/Reuna_pesquisa_avaliacoes_larga_escala_resumo.pdf)



# Exame Nacional do Ensino Médio e Sistema Nacional de Educação

## CONTEXTO ATUAL

Em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi instituído com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. O exame aperfeiçoou sua metodologia e, em 2009, passou a ser utilizado como principal mecanismo de acesso à educação superior, por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

Considerada a segunda maior prova de acesso à universidade do mundo, já passaram pelo Enem dezenas de milhões de alunos, sendo o recorde atingido em 2014, com 8,7 milhões de candidatos. O Enem fica a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A realização de uma prova como essa requer uma complexa logística, que vai desde a diagramação até a sua correção, envolvendo cerca de 600 mil pessoas. Por isso, a execução anual do exame sempre requereu a superação de inúmeros desafios de ordem operacional e de articulação interfederativa. No entanto, nenhuma das crises enfrentadas até aqui são comparáveis à de 2020.

Com o agravamento da pandemia de Covid-19 e a ampliação do período de fechamento das escolas, a aplicação do exame naquele ano passou a ser motivo de preocupação para estudantes, famílias, escolas e redes de ensino, tornando-se tema relevante no debate público. O Conselho Nacional dos Secretários Estaduais

45 Nota Pública Consed, 2020. 5e84d75f463a8.pdf (consed.org.br)

46 Resumo técnico do Censo da Educação Básica, 2020. Disponível em: resumo\_tecnico\_censo\_escolar\_2020.pdf (inep.gov.br)

47 Notícia O Globo, 2020. Disponível em: Weintraub defende a manutenção de provas do ENEM em novembro - 05/05/2020 - Brasília (oglobo.globo.com)

48 Medida Provisória 934/2020: PPP MPV 934/2020 - PRLP 3 - Versão final (camara.leg.br)

49 Lei 14.040/2020, conversão da Medida Provisória 934/2020: L14040 (planalto.gov.br)

50 Projeto de Decreto Legislativo 167/2020: Projeto de Lei (camara.leg.br)

de Educação (Consed) manifestou-se publicamente pelo adiamento do exame, visando evitar a ampliação das desigualdades entre os estudantes de ensino médio de todo o país<sup>45</sup>.

A manifestação do Consed deveria ter sido considerada de extrema relevância, já que 84,1% das matrículas de Ensino Médio são oferecidas pelas redes estaduais de educação, de acordo com dados do Censo Escolar de 2020<sup>46</sup>. Portanto, como previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), são os estados os maiores responsáveis pela oferta dessa etapa, e os principais impactados por decisões relacionadas ao exame que permite o ingresso nas universidades.

Na contramão de boa parte das instituições, o Ministério da Educação foi inicialmente contra o adiamento do Enem 2020<sup>47</sup>. O Congresso Nacional reagiu, mobilizando-se em prol da suspensão da prova. A Medida Provisória (MP) 934/2020<sup>48</sup>, aprovada pelo parlamento, previu no seu art. 5º que a realização do exame fosse articulada com as redes estaduais de ensino. Esse dispositivo, no entanto, sofreu veto presidencial<sup>49</sup>. Em decorrência disso, foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 167/2020<sup>50</sup>, visando sustar efeitos do edital do Inep que determinava a data de aplicação.

Após uma série de pressões e de uma consulta aos estudantes, o exame foi adiado. Contudo, sua aplicação, nos dias 17 e 21 de janeiro de 2021, ocorreu em meio a uma alta de casos de infecção e óbitos por Covid-19.

A abstenção nesses dias foi de 55,3% e, na versão digital (nos dias 30 de janeiro e 7 de fevereiro), atingiu o recorde de 71,3% de ausentes<sup>51</sup>.

## ENEM NO CONTEXTO DO SNE

O Sistema Nacional de Educação prevê a organização do pacto federativo em matéria educacional, definindo com maior clareza as atribuições de cada ente federado e promovendo a cooperação entre eles. Para isso, seriam instituídas instâncias de pactuação com a função de efetivar a articulação interfederativa, por meio de diálogo e definição conjunta de diretrizes para as políticas educacionais.

A Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), instituída no âmbito do SNE, e formada paritariamente por representantes da União, estados e municípios, se reuniria periodicamente para tomar decisões de forma consensual e paritária. Caberia à CITE pactuar diretrizes e parâmetros relacionados ao planejamento e à formulação da política para a educação básica de todo o país.

O Enem é também uma avaliação, em âmbito nacional, das competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes concluintes da educação básica. A atribuição de sua realização recai sobre a União, mas decisões não devem ser tomadas unilateralmente, já que afetam milhões de estudantes da rede pública de ensino. Assim, as Secretarias Estaduais de Educação — responsáveis

pela oferta do ensino médio — deveriam ser consideradas, ouvidas e, sobretudo, participar da tomada de decisão, contribuindo sob o ponto de vista territorial e das condições de realização do exame.

Dessa forma, entende-se que, com a regulamentação do SNE, caberia à CITE, junto ao Inep, decisões de temas estratégicos, do ponto de vista técnico e administrativo, como parâmetros gerais de aplicação, formato da prova e, em situações de crise como a do coronavírus, data da avaliação.

Por isso, caso o SNE estivesse em vigência durante o ano de 2020, por exemplo, o cenário seria outro. Ao garantir a representatividade das redes públicas de educação básica na deliberação, não teria sido necessária toda a pressão — e desgaste — da sociedade civil pelo adiamento do exame, já que o Consed tinha se posicionado a favor disso. O risco de decisões descoladas da realidade dos estudantes ou que não dialogam com as demais diretrizes da educação nacional, como ocorreu com o Ministério da Educação em 2020, seria minimizado.

Ademais, com o SNE, os governos estaduais teriam representação formal, via Comissões Intergestores, para pressionarem o MEC e o Inep em um dos principais desafios do Enem: a sua atualização, a partir de 2024, frente às competências e habilidades da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Com o novo Ensino Médio e a instituição dos itinerários formativos, o Enem 2024 deverá ser adaptado para que englobe,

em uma segunda etapa da prova, os conhecimentos específicos de cada itinerário escolhido pelo aluno. Assim, as redes de ensino teriam voz e poderiam ser melhor orientadas sobre as mudanças previstas no Enem.

Portanto, podemos concluir que as arenas institucionalizadas de diálogo interfederativo criadas pelo SNE podem minimizar as possibilidades de conflito que naturalmente se estabelecem, no contexto federativo, entre os interesses dos estados e da União ao garantir uma decisão consensuada entre eles. Ouvir e pactuar com os estados também poderia diminuir a taxa de abstenção do Enem, que foi significativa em 2020, visto que uma aplicação mais bem planejada, coordenada e em um momento de maior controle da pandemia poderia proporcionar maior segurança para os estudantes, assim como preparar para o desafio futuro que será o Enem de 2024.

# 6



# 6

**PEDRO  
CUNHA LIMA**  
Deputado federal

**PROFESSOR  
ISRAEL BATISTA**  
Deputado federal

## Profissão Docente em um contexto integrado



crise educacional em decorrência da pandemia de Covid-19 evidenciou quão central é o papel do professor na educação. O Brasil figurou no topo do ranking, em primeiro lugar, entre os países que mais tempo mantiveram as escolas fechadas, segundo relatório da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os prejuízos teriam sido ainda maiores não fosse o exército silencioso que se reinventou para manter ativos os estudantes.

Uma profissão tão singular, com tamanho impacto nas futuras gerações, é central para uma educação de qualidade. Mas a grande verdade é que há muitos obstáculos a serem superados no contexto brasileiro, tais como: carreira pouco atrativa para futuros profissionais; uma formação inicial, por vezes deficiente, que não prepara de forma adequada para o ingresso na profissão; qualificação formativa e programas para desenvolvimento profissional insuficientes; e condições precárias de trabalho, em especial para professores das redes públicas de ensino.

Diante da realidade imposta, é necessário olhar tanto para as particularidades de um país heterogêneo e marcado por desigualdades regionais, como também para a atuação dos entes federados na indução de políticas voltadas à carreira, formação e valorização docente. A seguir, trataremos com mais profundidade sobre o conjunto de desafios relevantes que demandam políticas públicas colaborativas e ações coordenadas em diferentes níveis.

## FORMAÇÃO DOCENTE

Na educação básica, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) estabeleceu que, ressalvadas as exceções, a formação docente ocorrerá por meio da graduação em ensino superior de licenciatura plena. A legislação definiu ainda, em seu artigo 62, parágrafo primeiro, que essa formação (seja inicial, continuada ou capacitação) se dará em regime de colaboração entre União, estados e municípios.

Na prática, porém, há um desencontro entre a formação inicial oferecida no Ensino Superior e a realidade do quadro de professores nas redes. Segundo dados acerca da formação docente no Ensino Fundamental em nível nacional, apenas 60,4% dos professores possuem licenciatura ou bacharelado com formação pedagógica na disciplina que lecionam.

Outro dado é que 8,1% dos professores não têm ensino superior completo, índice agravado no Nordeste e Norte em relação às demais regiões do país. Esse cenário expõe a necessidade de institucionalizar o Sistema Nacional de Educação, por duas razões. A primeira é a necessidade de articular esforços entre os entes federados (União, estados e municípios), com a Comissão Intergestores Tripartite de Educação (CITE), para induzir políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento docente em todas as áreas, além do diálogo com outros atores importantes para o tema.

Há ainda, como segundo ponto, a necessidade de articular esforços na esfera do ensino superior, para tomada de decisões a respeito da qualificação da formação inicial ofertada nas universidades e instituições, tanto em nível nacional quanto estadual.

Quanto à formação continuada, destacam-se outras informações importantes. Os professores que possuem cursos com, no mínimo, 80 horas por etapa de ensino equivalem a apenas 39,5% do total de profissionais ativos na educação básica. Já na Educação Infantil, o percentual oscila levemente para 43,7%, o que significa um baixo índice de docentes dentro desse recorte, sem contar com as dificuldades encontradas pelas redes de estruturar um processo coordenado de formação continuada para seus professores.

Podemos registrar alguns avanços no sentido de fomentar a coordenação federativa e estabelecer referências e padrões mínimos que vão orientar a formação docente. Destacamos a Base Nacional Comum para a Formação dos Professores da Educação Básica, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e homologada pelo Ministério da Educação (MEC).

A BNC/Formação, tanto inicial como continuada, institui diretrizes curriculares para a formação e apresenta as competências que todos os professores devem desenvolver para a execução não só das dez Competências Gerais da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), como também das aprendizagens essenciais a serem asseguradas a todos os estudantes.

De acordo com a normativa, a formação deve ter uma visão sistêmica que contenha as formações inicial e continuada, e a progressão na carreira. Assim, articulação e alinhamento são condições imprescindíveis em um programa que envolve diversas instâncias educacionais – MEC, conselhos de educação, instituições, estados, Distrito Federal e municípios, cada ente com responsabilidades complementares no que se refere à formação de professores. Em síntese, o objetivo é promover maior organicidade entre os setores educacionais, dando espaço para a realização de mais iniciativas.

## VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

Além do aspecto formativo, a discussão se estende para a valorização do professor. A alta demanda de serviço, a baixa valorização, as precárias condições de trabalho e os salários defasados em relação a outras categorias estão entre os fatores que comprometem a saúde dos docentes, tanto física quanto psicologicamente.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 20% dos professores trabalham em mais de uma escola e há casos de acúmulo de função em até cinco unidades (BRASIL, 2011). Além disso, outros dados do mesmo instituto indicam, ainda, que 32% dos docentes atuam em dois turnos e 6,8% atuam em três turnos.

Com uma melhor governança pela pactuação de políticas e programas voltados aos docentes, será possível assegurar melhores regimes de trabalho. A implementação de políticas e programas presume a potencialização de recursos pedagógicos e técnicos, infraestrutura e condições de trabalho melhores.

Se por um lado temos grandes desafios para atravessar, por outro, algumas redes públicas de ensino brasileiras estão progredindo em direção à garantia de uma nova carreira para os profissionais docentes e de fornecer o suporte necessário ao longo da formação em serviço. Lamentavelmente, essas iniciativas são ainda casos excepcionais. É necessário fortalecer essas práticas e institucionalizá-las, por meio da colaboração contínua entre União, estados, municípios e Distrito Federal, em políticas públicas de Estado.

## OS DESAFIOS

É papel dos entes públicos tornar a carreira mais atrativa, com políticas de indução ligadas à questão salarial, para ter um melhor apelo no campo docente. Infelizmente, segundo dados divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Brasil ocupa a última posição no ranking acerca da média salarial de professores do Ensino Médio público (2020). Quando comparado com os países analisados pela OCDE, temos menos atratividade, entre outros motivos, devido aos baixos salários pagos aos professores.

Apesar dos desafios, há possíveis ações, como projetos em larga escala, que podem mudar a visão sobre a profissão e atrair um conjunto diverso de jovens idealistas que estudaram em escolas públicas ou privadas. Trata-se da necessidade de uma política colaborativa estruturada de incentivos ao magistério, desde o Ensino Médio, não somente a partir do vestibular.

É notório que, diante dos atuais obstáculos enfrentados, a falta de um sistema vai tornando a realidade cada vez mais desafiadora, uma vez que as redes educacionais do país enfrentam desde situações disfuncionais na formação de professores até a falta de racionalização do gasto na educação e investimento na profissão docente.

Dentro do contexto federativo brasileiro, no qual as atribuições da política educacional são concorrentes entre União, estados e municípios, há que se promover, além da cooperação entre eles, uma coordenação nacional sistêmica com vistas a garantir uma educação de qualidade. Para as políticas de formação e valorização docente, não deve ser diferente.

Os municípios contam com 76,6% dos professores da Educação Infantil e Fundamental em suas redes. No entanto, as estruturas atuais, em especial regiões de pequeno porte ou de condição socioeconômica mais vulnerável, não dão conta de coordenar, com toda a sua complexidade, a formação continuada e a estruturação de carreiras atrativas para seus educadores.

Para isso, é necessário que haja a efetivação do regime de colaboração, com o incentivo a um planejamento

territorial das políticas educacionais e à promoção de programas nacionais e estaduais que contemplem as redes municipais, suas particularidades e desafios.

A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), que tramita atualmente no Congresso Nacional, cria espaços de diálogo e pactuação para políticas estruturantes e estabelece normas de cooperação entre os entes federativos. Além disso, garante que a valorização e a formação docente, previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), ganhem espaço central na agenda de decisões dos gestores públicos.

Na pandemia, tornou-se ainda mais evidente que o Brasil, enquanto país que possui entes federativos autônomos e corresponsáveis pela oferta educacional, necessita de um sistema para equalizar as diferentes condições federativas e garantir o direito constitucional à educação a cada cidadão. Dessa forma, o SNE pode avançar nos desafios postos anteriormente e equilibrar esse jogo desigual no contexto das complexidades brasileiras e da crise social gerada pela pandemia de Covid-19.

Por fim, ao viabilizar e promover o regime de colaboração, o sistema torna as políticas voltadas à profissão docente mais efetivas e igualitárias, gerando impactos positivos na atratividade, condições da carreira e formação dos professores. Como resultados finais, temos a garantia de aprendizagem dos estudantes com qualidade e equidade, e a valorização social da escola e do docente por parte da comunidade escolar.

7



# O SNE e a Educação Escolar Indígena



debate sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) tem avançado no Congresso Nacional e na sociedade civil. Entre as suas finalidades está a democratização das decisões e a garantia do direito à educação a todos os estudantes do país, em todos os sistemas de ensino. Sendo o Brasil muito diverso e heterogêneo, atender às particularidades de populações específicas, no âmbito de seus sistemas educacionais, é fundamental para a promoção da diversidade e respeito às características socioculturais do nosso país.

Ao conceber que todos os estudantes têm direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva e de qualidade, independentemente de etnia ou região, entende-se que cabe ao Estado brasileiro, em todos os seus níveis de governo, organizar-se de forma sistêmica para cumprir tal prerrogativa em qualquer localidade do território nacional.

Cumpramos ressaltar que o SNE não se propõe a ser único, mas sim um “sistema de sistemas”, no qual as diversas realidades educacionais brasileiras se articulam mantendo sua pluralidade e autonomia. Segundo o prof. dr. Gersem José dos Santos Luciano Baniwa, em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados<sup>52</sup>, “a ideia de um sistema não deve ser na linha de uma uniformidade ou homogeneização, pelo contrário, deve ser de necessidade de coordenação, articulação e orientação dos princípios básicos que precisam haver em função de um projeto diversificado, mas articulado, de nação brasileira”.

Coloquemos em perspectiva a Educação Escolar Indígena. No Brasil, os mais de 300 povos indígenas espalhados pelo país têm direito a uma educação escolar própria, diferenciada, intercultural, bilíngue/multilíngue e comunitária, conforme define a legislação nacional. Vale reforçar que, por suas especificidades, a questão indígena acrescenta uma camada de complexidade à temática de governança. É preciso trazer a compreensão dos territórios etnoeducacionais, diversidade cultural e condições para o desenvolvimento educacional.

A Convenção 169 da OIT<sup>53</sup> e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU<sup>54</sup> reconhecem os direitos dos povos indígenas de estabelecer seus sistemas educativos. Nacionalmente, a partir do conceito de Regime de Colaboração, posto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a coordenação nacional das políticas públicas que garantem a Educação Escolar Indígena é de competência do Ministério da Educação (MEC), cabendo aos estados e municípios sua execução<sup>55</sup>.

A cooperação federativa definida para a oferta da Educação Escolar Indígena também está pautada em documentos e normas específicos, dos quais destacam-se: a Resolução CNE/CEB nº 5 de 2012<sup>56</sup>, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica; as recomendações da I e II Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena “Sistema Nacional de Educação e Educação Escolar

Indígena” (2009 e 2018); o V Fórum Nacional de Educação Escolar Indígena<sup>57</sup> e o Plano Nacional da Educação Escolar Indígena<sup>58</sup> (no prelo).

Apesar do avanço em estabelecer marcos normativos, desafios práticos persistem. Estabelecidos pelo Decreto nº 6.861/2009<sup>59</sup> e pela Portaria MEC 1.062/2013<sup>60</sup>, os territórios etnoeducacionais (TEEs) enfrentam falta de apoio governamental para assegurar sua institucionalidade e autonomia de gestão. Por consequência, apresentam dificuldade de atingir seu potencial de pactuar ações a partir do protagonismo indígena e em Regime de Colaboração com os sistemas de ensino.

O fortalecimento do Regime de Colaboração é, portanto, um pilar para o planejamento intergovernamental da Educação Escolar Indígena, inclusive na promoção da autonomia dos TEEs. A partir do aprimoramento da governança federativa, há definição de competências, melhoria de processos de gestão e financiamento, além de garantia da participação social de atores relevantes. A centralidade da articulação com diferentes níveis de governo a partir da perspectiva territorial social e historicamente construída pela população indígena é convergente com a lógica trazida pelo Sistema Nacional de Educação: o estabelecimento de espaços de diálogo entre gestores públicos e atores representativos, a regionalização da oferta educacional e o atendimento da vasta diversidade da educação brasileira.

53 Publicação 169 BR.indd (pban.gov.br)  
54 AEC - Jan 2008 Versão Internet (un.org)  
55 Educação Escolar Indígena (funai.gov.br)  
56 rceb005\_12 (mec.gov.br)

A audiência pública liderada pelas deputadas Joenia Wapichana (REDE/RR) e Professora Rosa Neide (PT/MT), realizada em 21 de junho de 2021, às 9h<sup>61</sup>, traz à luz o tema a partir do olhar qualificado de educadores indígenas. As falas contextualizam o Regime de Colaboração a partir do conceito de território e defendem que, para efetivação dos direitos já reconhecidos, há de se construir, com participação e protagonismo indígena e diálogo com o poder público, sistemas próprios de Educação Escolar Indígena que reflitam seus projetos de vida e seus modos de transmitir saberes.

Os debatedores refletem também como o Sistema Nacional de Educação conjuga-se com a criação desses sistemas autônomos e específicos de Educação Escolar Indígena, respeitando a diversidade epistêmica — reconhecida pela Base Nacional Comum Curricular — e a pluralidade de cosmovisões e conhecimentos de cada povo. Para isso, deve-se avançar no diálogo intercultural e na abertura de espaços de proposição política e de troca de experiências, potencializando as práticas existentes na sua pluralidade.

A discussão apontou para a necessidade de regulamentar o SNE na perspectiva de articular os sistemas de ensino em sua diversidade e definindo competências e responsabilidade de cada ente federado. Assim, busca-se garantir a autonomia das práticas pedagógicas, administrativas e políticas; o protagonismo indígena nos espaços de diálogo; e, por fim, a efetivação do direito constitucional dos povos indígenas à sua própria organização social.

Para ser efetiva, a educação escolar indígena deve ser construída com a ampla participação dos povos indígenas.



# Considerações finais Perspectivas de futuro para a instituição do SNE

**E**ste material compilou os esforços e o aprofundamento dos debates conduzidos pelos parlamentares da Frente Parlamentar Mista de Educação na temática do Sistema Nacional de Educação, demonstrando o protagonismo do Congresso Nacional nessa discussão. Em um contexto desafiador para o processo de ensino-aprendizagem, prejudicado pelo fechamento das escolas imposto pela pandemia de covid-19, a pauta da governança se manteve prioridade: é consenso que o Sistema é urgente e necessário para a educação no longo prazo.

Apesar do avanço das propostas legislativas no Congresso Nacional e dos debates realizados pela sociedade civil e especialistas das mais variadas vertentes do campo democrático, as perspectivas de futuro para a pauta do Sistema Nacional de Educação ainda se mostram, sem dúvidas, complexas. A instituição de um sistema nacional de políticas públicas é um processo longo e de construção coletiva, como nos mostram experiências anteriores, vide o SUS. Com a política educacional não será diferente.

O cenário é de oportunidade para a educação no Brasil. A instituição do Novo Fundeb, agora de ordem constitucional e caráter permanente, amplia consideravelmente o investimento educacional até o ano de 2026 e determina a cooperação e os incentivos na educação como critérios importantes a serem desenvolvidos pelos entes federados subnacionais, inclusive para fins de distribuição dos recursos.

E, de modo complementar, é oportuno consolidarmos o Sistema Nacional de Educação para aprimorar a governança educacional brasileira. Por meio da organização e da colaboração proposta pela sua arquitetura, políticas educacionais mais orgânicas e eficientes garantirão uma trajetória escolar harmônica para todas e todos os estudantes do Brasil.

Nesse sentido, o trabalho do Parlamento Brasileiro, espaço de representação democrática popular, não se finda nesse momento: cabe aos e às parlamentares fiscalizar e acompanhar as ações necessárias para a implementação do SNE, visando assegurar que seus maiores objetivos, a ampliação da equidade e da qualidade na educação do Brasil, sejam cumpridos.

## SOBRE O MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO

Atuamos, desde 2016, de maneira a contribuir para o fortalecimento da governança federativa da educação, tanto no que diz respeito ao respectivo arcabouço legal e normativo do tema quanto em prol da expansão das políticas públicas em Regime de Colaboração. Nesse sentido, dedicamos esforços à produção e à disseminação de conhecimento e ao advocacy no campo educacional.

Conheça nossas publicações em [movimentocolabora.org.br](http://movimentocolabora.org.br)



## SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O documento **Sistema Nacional de Educação: Uma visão estruturante para a educação no Brasil** sintetiza a visão do Movimento Colabora Educação sobre essa que é a principal pauta de governança educacional em debate no país.



## #COLABORAEXPLICA O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O livreto **#ColaboraExplica o Sistema Nacional de Educação** é um informativo organizado a partir de questões fundamentais sobre sua instituição, com o objetivo de disseminar e mobilizar parlamentares e atores da sociedade civil.



Confira esses e outros documentos na plataforma [sneempauta.org.br](http://sneempauta.org.br)



Este livro foi composto nos tipos Roboto e Yrsa.

Miolo impresso em papel Couché Fosco 115g/m<sup>2</sup>  
e capa em papel Couché Fosco 170g/m<sup>2</sup>, em junho  
de 2022, pela gráfica Alphagraphics Bela Vista,  
com tiragem de 300 exemplares.



colabora  
educação



ISBN: 978-65-00-45902-9

CD



9 786500 459029



Frente Parlamentar Mista da  
**EDUCAÇÃO**