



I SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE PESQUISA E ENSINO

FORMAÇÃO DOCENTE, TECNOLOGIAS E DIVERSIDADE

02 a 04 de Agosto de 2023



OLHARES E REFLEXÕES SOBRE A NOTA TÉCNICA - TODOS PELA EDUCAÇÃO

Gledson Reis dos Santos¹; Midian Borges dos Reis Vieira²,
Sandra Márcia Campos Pereira³

¹ Discente do Programa de Pós-graduação em Ensino (PPGEn), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Vitória da Conquista,

² Discente do Programa de Pós-graduação em Ensino (PPGEn), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Vitória da Conquista,

³ Docente do Programa de Pós-graduação em Ensino (PPGEn), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Vitória da Conquista.

Resumo

O presente estudo, de natureza qualitativa, por meio da revisão de literatura, discute duas dimensões presentes na publicação intitulada *Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação*, divulgada pela Organização da Sociedade Civil Todos Pela Educação, com o objetivo de compor uma discussão, fundamentado em autores que estudam a temática. Enquanto resultados, o texto da *NT*, com dez dimensões, segundo a visão da Organização, contribui para o diálogo na implementação do SNE e melhoria da qualidade da Educação Básica. As reflexões colaboram na perspectiva de ampliar a discussão e provocar novos olhares sobre a participação e ampliação dos recursos na política educacional.

Palavras-chave: sistema nacional de educação; pactuação interfederativa; recursos financeiros.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo compor uma discussão, fundamentado em autores que estudam a temática, quanto à instituição do Sistema Nacional de Educação no Brasil. Por meio da revisão de literatura, de natureza qualitativa, discute duas dimensões presentes na publicação intitulada *Nota Técnica: Sistema Nacional*

de Educação, divulgada pela Organização da Sociedade Civil (OSC) Todos Pela Educação.

A *NT* analisada traz, em todas as dez dimensões, questionamentos, reflexões para a implementação do Sistema Nacional de Educação. Discute, ainda, “os principais elementos que, na visão do Todos Pela Educação, devem ser debatidos e contemplados no Sistema Nacional de Educação [...]” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 6). Essas discussões precederam a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014 e deram visibilidade para a necessidade da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), debate antigo, mas que ganha força no âmbito democrático e participativo vivido pelo país no período dos governos progressistas a partir de 2003, durando até o golpe contra a presidenta Dilma.

Nesse sentido, o presente estudo apresenta aspectos sobre as dimensões analisadas, discutindo questões importantes a respeito do Sistema Nacional de Educação quanto à participação e pactuação interfederativa para ampliação dos recursos na política educacional.

Metodologia

O estudo é de natureza qualitativa e como procedimento metodológico utilizamos a revisão de literatura, conforme a perspectiva dos autores Dourado (2013) e Saviani (2010, 2014), para discussão da Dimensão 7: Instrumentos de Pactuação Interfederativa e da Dimensão 8: Recursos Financeiros, presentes na *Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação*, divulgada pela Organização da Sociedade Civil (OSC) Todos Pela Educação.

Resultados e discussão

A responsabilidade pela educação estabelecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) é compartilhada pelos entes federados, envolve os três níveis de governo, por meio de cooperação e do regime de colaboração, que até hoje não foi regulamentado. A publicação em estudo afirma que a criação do Sistema Nacional de Educação:

[...] deve se tornar a principal política de governança da cooperação entre os entes federados em matéria de Educação. Este sistema deve ser responsável por avançar na pactuação federativa, refletindo uma nova forma de exercício de competências comuns entre os entes federativos, de governança e da

pactuação das políticas educacionais (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 04).

A *NT* faz breve discussão sobre a organização da educação estabelecida pela legislação vigente, apresenta as 10 dimensões e considera a discussão do SNE de fundamental importância. No contexto da Dimensão 7: Instrumentos de Pactuação Interfederativa, ressalta-se também a importância de prever, na regulamentação do SNE, mecanismos que sejam capazes de induzir as iniciativas de cooperação e colaboração regional e que estes devem articular-se com as normativas, modelo de monitoramento e implementação. Entre os instrumentos de planejamento e gestão são citados os planos decenais, os convênios, o Plano de Ação Articulada (PAR), Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADES) e Consórcios Públicos, como principais iniciativas para cooperação e colaboração regional.

Com base na dimensão 7, os planos decenais são considerados a principal ferramenta de planejamento dos sistemas de ensino, como documento norteador das políticas educacionais e sua articulação se vincula ao SNE, para que o planejamento seja materializado, em todo território nacional, no âmbito da Educação, considerando as desigualdades regionais. Enfatiza a articulação dos planos decenais com os dos territórios, com os instrumentos de planejamentos (planos plurianuais, de gestão e outros vinculados ao financiamento). Ressalta as discontinuidades na implementação das metas e estratégias dos planos, prejudicadas pelo planejamento da gestão governamental, pela não priorização na alocação de recursos. Aponta a necessidade das instâncias de pactuação para assegurar a execução dos planos (ferramentas) e articular a decisão no que se refere às “[...] metas, condicionalidades e preferências para condução das políticas educacionais do âmbito local para nacional” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 30).

Na condição de instrumentos de gestão financeira ou de apoio técnico, cita o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb (considerado políticas descentralizadoras e equalizadoras de recursos financeiros obrigatórios); as transferências obrigatórias e voluntárias diretas; os convênios, o PAR, o ADES e os consórcios. Nos convênios, destaca a ausência de planejamento comum entre os entes, sendo pouco eficaz na pactuação e implementação de iniciativas conjuntas contínuas e de longa duração, especialmente quando há o envolvimento de múltiplos atores no processo (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p.

31). Ressalta o aperfeiçoamento dos instrumentos referenciados ou de outros que surjam para melhor gestão dos recursos financeiros, visto que um dos grandes desafios para o funcionamento do SNE é o aprimoramento desses instrumentos, com amplo debate para desburocratizar e flexibilizar as transferências entre os entes. Considera a necessidade de identificar os melhores instrumentos de pactuação, se as suas finalidades se alinham ao SNE, de pensar como será esse aprimoramento, os instrumentos jurídicos, se deve haver ou não a remissão quanto às instâncias de pactuação, garantia de repartição das atribuições, responsabilidades e como podem contribuir para mecanismos eficientes para o compartilhamento de serviços e cessão entre os entes (infraestrutura, pessoal).

Na Dimensão 8: Recursos Financeiros, verifica-se o modo como são repartidos os recursos fiscais entre os entes, o que se constitui como questão central do regime federativo e estruturante do SNE. A aprovação do novo Fundeb, que representa maior parte dos recursos para a Educação, demonstra a necessidade de alinhar as transferências discricionárias e obrigatórias, para aprimoramento da estrutura do financiamento da educação, haja vista a pouca articulação entre os entes subnacionais, sujeitos à discricionariedade do Ministério da Educação (Mec) quanto às previsões orçamentárias, transferências voluntárias, devendo estas serem pactuadas entre a Comissão Tripartite, levando em conta as demandas e realidade dos entes subnacionais. A dimensão 8 expõe que a possibilidade de admitir a pactuação do orçamento da Educação reduz possíveis cenários de baixa execução orçamentária do Mec e dos recursos que ficam paralisados, por falta de execução dos entes. Para ampliar a discussão, traz questionamentos, por exemplo, se todo o tipo de transferência voluntária (discricionária) deve ser pactuada e, no caso das transferências obrigatórias, quais seriam os elementos que deveriam constar na Comissão Tripartite, de quem seria a competência para negociação, cooperação, pactuação; e se com a pactuação, como seria garantida a autonomia do MEC.

É importante trazer para discussão o fato de que a organização do SNE não pode ser reduzida à simples formalidade de uma estruturação apenas, é necessário e pertinente também analisar como será “[..] essa pactuação, quais mecanismos podem ser utilizados, aperfeiçoados e quais os recursos e como serão distribuídos, redistribuídos, considerando todas as desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados” (DOURADO, 2013, p. 763). Para Saviani (2010), é preciso

compreender que o SNE pode criar condições que unam o país em torno de objetivos comuns, respaldados em suas peculiaridades.

Observamos que há uma variedade imensa de elementos imbricados nesse contexto e que merecem a atenção devida, portanto, devem reunir elementos da diversidade. Tomando como referência a *NT*, embora tenhamos ressalvas com posicionamentos e ações da iniciativa privada, que representa o mercado, na educação percebemos que apresenta questões pertinentes sobre a temática, contribuindo para o debate com toda a sociedade, haja vista ser questão fundamental para o país. Muitos pesquisadores brasileiros têm se debruçado sobre estudos que envolvem a constituição do SNE, entre eles Saviani, ao salientar que “[...] a forma própria de se responder adequadamente às necessidades de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação” (SAVIANI, 2014, p. 29).

Saviani (2014) também elenca alguns obstáculos para a construção do SNE, entre eles os econômicos, políticos, filosófico-ideológicos, legais. No caso dos obstáculos políticos, afirma que uma característica estrutural é a descontinuidade nas políticas educacionais, manifestadas de várias formas. Nesse sentido, a instituição do SNE não pode necessitar “[...] de adesões autônomas e posteriori de estados e municípios” (SAVIANI, 2014, p. 59). Se ficar dependente de adesão, a participação poderá não ser efetivada, em função dos campos de disputa. É necessário que o SNE seja instituído, organizado em regime de colaboração pela União, estados e municípios. A articulação dos planos decenais com os subnacionais e destes aos seus planejamentos orçamentários pressupõe como premissa básica “[...] maior organicidade das políticas, programas e ações, sobretudo no financiamento da educação básica” (DOURADO, 2013, p. 769), nas relações de cooperação entre todos os entes federados.

Os planos decenais de educação, considerados por muitos a principal ferramenta de planejamento dos sistemas de ensino, constituem-se como elementos norteadores das políticas educacionais em torno dos entes federativos, com a premissa de consolidar iniciativas colaborativas atreladas ao cotidiano de cada ente. Portanto, o atual PNE ratificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996, busca consolidar e ampliar o dever do poder público com a educação em geral. Entende-se a articulação dos planos decenais como uma

estratégia importante para consolidar as políticas de planejamento articuladas aos entes federativos, materializando o planejamento a longo prazo. Isso, ao nosso olhar, possibilita a construção de políticas públicas em educação que sejam efetivas e pode garantir que os entes subnacionais estejam, verdadeiramente, inseridos para alcançar as metas estabelecidas ao longo do caminho, respeitando as diferenças regionais e sociais. Embora, nesse mesmo contexto, perceba-se que as constantes mudanças das gestões estruturais de governo no âmbito federal e subnacionais, assim como suas marcas ideológicas e prioritárias, têm, de alguma forma, prejudicado a continuidade e/ou aprimoramento dessas políticas. Daí a necessidade de regulamentar o regime de colaboração, com ênfase em “[...] um federalismo marcado por ações coordenadas e, sobretudo, por cooperação técnica e financeira entre os entes federados, com especial ênfase ao papel da União” (DOURADO, 2013, p. 780).

Quanto às atribuições e responsabilidades, o SNE “[...] integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhe correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob a coordenação da União” (SAVIANI, 2014, p. 65). Outra questão na *NT* é a discussão em torno das políticas descentralizadoras de recursos financeiros obrigatórios para a educação. Entre os instrumentos de apoio técnico para a efetivação dessas políticas públicas, destacamos, neste momento, o PAR, instituído em 2007 como um instrumento de transferência direta voluntária, transformando-se em uma política de gestão educacional permanente. O PAR reúne um conjunto de ações que incluem apoio técnico e financeiro, por meio do MEC, aos entes, para garantir o cumprimento das metas presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, nas dimensões: Gestão educacional, Formação de Profissionais de Educação, Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Conclusões

Nas primeiras décadas do século XXI o Brasil experimentou um período de ampliação da participação, de fortalecimento da democracia, de melhoria das condições socioeconômicas da população devido às políticas sociais ampliadas por governos progressistas; sofreu golpe parlamentar contra a presidenta Dilma em 2016, orquestrado por forças conservadoras e reacionárias que iniciaram desmonte das

conquistas sociais, com a aprovação de medidas neoliberais de reformas como a trabalhista, de congelamento dos investimentos na área social com a aprovação da Emenda Constitucional 95/16, só para citar alguns. Esta situação foi agravada com o governo que assume o executivo federal em 2019, que institui a fragmentação do Estado e escancara o Estado Patrimonialista weberiano. Nesse cenário, a educação, nosso interesse neste texto, sofre com a falta de recursos, com o aparelhamento do MEC, com falta de política educacional ou da efetivação da existente. O PNE, sem recurso e com o fim da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), está comprometido. Com a eleição de Lula em 2022 para presidência da República, acreditamos que a mudança desse quadro se iniciará no começo da gestão do novo executivo federal a partir de janeiro de 2023. Por conseguinte, com a volta à normalidade do funcionamento das instituições e com um governo que preze pela educação, será possível reunir condições para a criação de um SNE que comungue com os objetivos sociais do cotidiano socioescolar, mesmo porque de nada adianta criar essas condições e deixá-las no âmbito das teorias e nas discussões acadêmicas. Os discursos sobre o SNE devem perpassar esse campo teórico e avançar às salas de aulas, percorrendo os corredores das escolas, atingindo, de fato, seus objetivos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. – Campinas, SP: Autores Associados, 2014. - (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação: **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Sistema Nacional de Educação**: Pontos essenciais para instituir o Sistema Nacional de Educação e dimensões norteadoras para a tramitação no Congresso Nacional. Todos pela Educação, junho 2021.