

Sala 3 - Educação em tempos de pandemia, gestão democrática e financiamento da educação.

EIXO 1 - VII - O PNE 2024-2034 e a gestão democrática da escola pública: participação popular e controle social.

EIXO 1 - VIII - O PNE 2024-2034: os limites e necessidades impostos por crises que impactem a escola: educação em tempos de pandemia.

EIXO 3 - III - O PNE 2024-2034 e o financiamento da educação: gestão, transparência e controle social.

EIXO 1. O PNE 2024 – 2034: avaliação das diretrizes e metas

1 De acordo com o artigo 5º, da Lei 13.005/2014, é confiada ao Fórum Nacional de Educação – FNE a missão de ser uma das instâncias responsáveis pela execução do Plano Nacional de Educação – PNE, mantendo monitoramento contínuo e realização de avaliações periódicas. Vale referendar que, de acordo com o inciso II do Artigo 6º desta mesma lei, é o FNE que deve promover a articulação das Conferências Nacionais de Educação com as Conferências Regionais, Estaduais e Municipais que as precederem.

2 Diante disto, a CONAE-2022 terá em seu Eixo 1, como uma importante atividade prevista a incumbência de avaliar as diretrizes e metas que serão estabelecidas para o Plano Decenal 2024-2034, o novo Plano Nacional de Educação.

3 Visando a sistematização que assegure o êxito necessário e desejado, este Eixo foi subdividido em 9 sub-eixos, cada um dos quais com objetivos específicos claramente estabelecidos.

O SUB-EIXO VII estabelece como tema específico o Plano Nacional de Educação e a gestão democrática da escola pública. Como destaque, deverá ser tratada a participação popular e seu controle social.

4 A História da Educação Brasileira, em seu contexto mais amplo, contém registros de passagens importantes, que ajudaram na formação da identidade nacional, incluindo o modelo de ensino praticado e o próprio modelo de escola existente hoje no país.

5 Na Constituição Federal de 1988, seu Artigo 205 diz que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da Família, duas instituições consolidadas e componentes do modelo social nacional, reconhecidamente cúmplices na formação de cada brasileiro, com vistas ao exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

6 Nesse contexto, segundo o Artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996), cabe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a organização, em regime de colaboração, dos respectivos sistemas de ensino.

7 Considerando o Ensino como parte essencial da Educação, o mesmo deverá ser ministrado com base em princípios estabelecidos no Artigo 206 da Constituição Federal, dentre os quais os constantes nos incisos III – “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; IV – “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” e VI – “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

8 Deste modo, fica evidente que a Escola Pública é uma instituição específica a ser oferecida pelo Estado, gratuitamente, mediante uma gestão popular e democrática, observadas as determinações da legislação vigente.

9 A CONAE 2022 terá em sua pauta, na linha do Eixo 1, a discussão sobre a gestão democrática da escola pública e, como destaque, deverá ser tratada a participação popular e seu controle social.

10 A relevância deste tema específico do presente sub-eixo é notória, tendo em vista a necessidade de rigoroso controle da gestão dos recursos em todos os aspectos e níveis de governo. Por isso, o tema deve ser amplamente discutido no âmbito de todos os entes federados, com avaliação prévia da situação atual, por meio de informações obtidas em seus respectivos órgãos de gestão, sobretudo os que dizem respeito, direta ou indiretamente, à Educação.

11 A importância do controle da gestão nos remete a necessidade do fortalecimento dos órgãos de controle social, a saber, os conselhos de escola, os conselhos municipais de educação, os conselhos de alimentação escolar bem como os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Tal fortalecimento passa, necessariamente, por legislação específica que promova a ação de tais órgãos, a partir de uma independência política - na questão da eleição de seus membros - e financeira - desde uma previsão orçamentária vinculada à prática do controle social. Como exemplo, vale citar a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB.

12 Mediante tais informações, deverá ser produzido um plano consonante com as demais metas estabelecidas, a partir do estudo e das decisões referentes a outros temas discutidos na conferência, que compartilham objetivos inerentes à gestão da escola pública.

13 A Democracia é uma prerrogativa da Nação Brasileira, estabelecida em sua Constituição, por isso, a causa pública deverá ser defendida por meio de políticas, de Estado ou de Governo, que sejam discutidas e implementadas com a participação popular.

14 Existem diversos mecanismos legais que são utilizados, regularmente, para a participação popular na gestão de diferentes atividades fim, de natureza pública, em nível de governos municipais, distrital, estaduais e federal. Tais mecanismos deverão ser utilizados, de acordo com as necessidades no âmbito do Ensino e da Educação, tanto com relação à especificidade da Escola, quanto de Fóruns de debates e órgãos gestores, a exemplo dos Fóruns e das Secretarias de Educação, relativas a cada um dos entes federados citados, incluindo a União.

15 Caberá, portanto, aos responsáveis por este sub-eixo estabelecer metas concernentes ao tema proposto, dentro do escopo maior da CONAE 2022, expresso em seu tema central: "INCLUSÃO, EQUIDADE E QUALIDADE: compromisso com o futuro da educação brasileira".

O SUB-EIXO VIII estabelece como tema específico o Plano Nacional de Educação e os limites e necessidades impostos por crises que impactem a escola. Particularmente, a discussão poderá iniciar pela especificidade da Educação em tempos de pandemia, porém, deverá ser abrangente, em termos de crises em geral.

16 Ao avaliar e analisar os movimentos sociais ocorridos ao longo da história, diversos registros mostram que muitos destes movimentos decorrem de crises de várias origens e

natureza. Na Sociologia, uma crise é explicada como uma reação turbulenta da sociedade, seja em nível local, seja regional ou mesmo mundial, advinda de causas políticas, antecedidas de problemas econômicos, conflitos bélicos, epidemias ou pandemias, dentre outros.

17 Uma nação democrática, devidamente aparelhada em termos de instituições políticas sólidas, respaldada por uma legislação clara e devidamente respeitada, não está imune a crises ou efeitos de crises, mas, certamente estará em condições de enfrentá-las, de modo que seus efeitos não sejam catastróficos, a ponto de comprometer as gerações futuras.

18 O Brasil, mesmo depois da independência de Portugal, vivenciou várias crises com origens distintas e peculiares, mas, no geral, sempre de natureza política. Estas crises, por sua vez, acabaram impactando a sociedade como um todo, porém, duas áreas que sempre sofreram os maiores danos foram a Saúde e a Educação.

19 Citam-se, por exemplo, os efeitos da crise ocorrida depois da Primeira Grande Guerra, no final da segunda década do Século XX; seguida pela crise da “Gripe Espanhola”; e, poucos anos depois, a do crash de 1929. Estas crises, ocorridas na primeira metade do Século XX, atingiram fortemente a nação brasileira e deixaram legados prejudiciais ao seu desenvolvimento, que comprometeram muito a sociedade em geral, sobretudo a Educação. Lembra-se de que, somente depois da Segunda Grande Guerra, no ano de 1946, o país teria uma Constituição com razoável nível de democracia, mesmo assim, incompleta; e que somente em 1961 a nação teria sua primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a 4024/1961.

20 As crises que assolaram o Brasil, via de regra, quase sempre tiveram efeitos extremamente danosos, devido à fragilidade de suas Políticas Públicas, que não apresentavam recursos preventivos para enfrentar eventuais intempéries, fossem elas de natureza especificamente econômica, em face de crises externas, em nível mundial, ou mesmo no tocante à Saúde, como epidemias ou pandemias.

21 Verificando-se a legislação existente atualmente no país, mesmo com os avanços alcançados após a democratização, a partir de 1985, e mais especificamente com a Constituição de 1988, não existem mecanismos de prevenção contra possíveis efeitos de crises inesperadas. Ao ser surpreendida por uma crise, de qualquer natureza, a nação - e, especialmente, sua Educação -, sempre esteve vulnerável.

22 Nesse contexto, a CONAE 2022 deverá avaliar também estas peculiaridades históricas, com respeito à Educação, e estabelecer metas para a implementação e execução de Políticas Públicas que promovam a criação de mecanismos a serem utilizados sempre que necessário, para o enfrentamento de crises de qualquer natureza.

23 A pandemia da Covid-19, que assolou o país a partir do início de 2020, deixou marcas de difícil reparação, sobretudo na Educação, que acabaram por despertar em vários segmentos da sociedade ideias para a criação de recursos preventivos, com o objetivo de não se repetir no futuro efeitos danosos, como os verificados nesse período.

24 O tema específico deste sub-eixo refere-se, genericamente, a necessidades impostas por crises de qualquer natureza, que impactem a escola, mas, deverá partir das experiências colhidas com a crise da pandemia da Covid-19, apresentando inclusive metas específicas para a superação das perdas auferidas durante sua ocorrência.

25 Será de grande importância a participação dos Fóruns Municipais e Estaduais de Educação, nesta avaliação, para se ter não só um retrato da situação nacional, como também o conhecimento de propostas para esta superação.

EIXO 3. Criação do SNE: avaliação da legislação inerente e do modelo em construção.

III. O PNE 2024-2034 e o financiamento da educação: gestão, transparência e controle social.

26 A Educação é um dos direitos sociais previstos na Constituição Federal em seu artigo 6º, bem como no art. 205. Para o cumprimento da garantia a esse direito, deve-se caminhar no sentido do fomento da organização e do funcionamento das políticas públicas educacionais. Faz-se necessária a construção de um orçamento público que atenda as demandas contidas em qualquer Plano Nacional de Educação oriundas da manifestação expressa das comunidades escolares, independente de possíveis reformas econômicas. Nesse sentido, o financiamento público da educação se constitui como pilar estrutural para cumprimento dos princípios básicos da administração pública, a saber, eficácia e eficiência, no sentido da execução de estratégias que contemplem as metas previstas para a garantia do direito à educação para todos os cidadãos brasileiros.

27 O Artigo 13 da Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, PNE (2014-2024), prevê a instituição em lei específica do Sistema Nacional de Educação (SNE), que será “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Portanto, a construção do orçamento público seguindo os princípios da gestão democrática levará à construção do SNE como peça fundamental para a garantia do direito à educação para todos os cidadãos brasileiros.

28 A partir da construção do orçamento público, é preciso construir um modelo de gestão dos recursos financeiros educacionais, de forma a consagrar o direito à educação no Brasil. Nesse sentido, faz-se necessária a visão do todo que o SNE nos proporciona, fato esse que se manifesta pela atuação eficaz dos membros de todos os conselhos de controle social. Tal atuação deve ser garantida por um programa nacional de aperfeiçoamento desses membros, construído de forma articulada entre as instituições que compõem o SNE, em especial as entidades que representam os conselheiros em âmbito nacional, seja a UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), ou seja, o FONCEDE (Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação).

29 O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio da gestão democrática como instrumento de construção pedagógica, transparência e controle social dos recursos financeiros da área. Esse princípio aponta para a necessidade da divulgação dos dados para a sociedade, setores e segmentos educacionais, para evitar retrocessos e ao mesmo tempo fomentar o debate para a efetivação de novas fontes de financiamento público, que vão de encontro às demandas das comunidades escolares. Quando essa prática é exercida de forma perene, o resultado esperado é a tão desejada autonomia dos órgãos de controle social.

30 O financiamento da educação brasileira possui marcos legais básicos que se encontram na Constituição Federal, na Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Base da Educação), na Lei nº 9766, de 18 de dezembro de 1998 (Salário Educação), na Lei nº 14113, de 25 de dezembro de 2020 (Novo FUNDEB) e na Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (...)” (BRASIL, Lei Nº 12.858, 2013, Art. 1º).

31 Pode-se afirmar que há, no Brasil, uma vinculação de recursos financeiros para a educação, sendo obrigatório um acréscimo no percentual dos recursos, assegurando que seja independente de quem explora o petróleo e o gás natural – Pré-sal (Estado, ou empresa privada e/ou estrangeiros). Para que se avance na qualidade da educação, é preciso que esse financiamento não só seja mantido, mas que seja ampliado por parte do governo federal. Reitera-se, aqui, a necessidade de um programa nacional de aperfeiçoamento dos membros dos conselhos responsáveis pela fiscalização das leis que já foram aprovadas para aplicação dos recursos financeiros.

32 A primeira vinculação encontra-se no Art. 212 da CF, ao estabelecer que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, Art. 212).

33 A segunda vinculação é estabelecida no § 5º do Art. 212 da CF, ao estabelecer que a educação básica pública “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (BRASIL, 1988), sendo obrigatória a transparência acerca da aplicação deste investimento por parte do Município, Estado e União. O Salário-Educação é uma contribuição social paga pelas empresas, atualmente no valor de 2,5% por empregado, com base no salário mínimo local como QESE (Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação) 183, prevista na Lei nº 4440/64.

34 A terceira vinculação surgiu com a Emenda Constitucional no 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o art. 214 da CF e determinou que os planos nacionais de educação a serem estabelecidos no Brasil deveriam conter o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL. CF, 1988, Art. 214). O PNE (2014 - 2024) já apresentou esta vinculação em sua Meta 20: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL. Lei Nº 13.005, 2014, Meta 20).

35 Mais uma vez, é importante ressaltar que a estrutura de financiamento público da educação deve ser respeitada a despeito de qualquer reforma econômica.

36 A quarta vinculação advém da aprovação da Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, ao determinar que serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a Educação Básica e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos: “I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.276, II. Tornar efetiva a regulamentação da distribuição do

recurso conforme texto de lei. Exigir do Governo Federal que haja a regulamentação imediata da destinação dos recursos do fundo social. III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e IV – as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. § 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva. § 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do caput, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União. § 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde” (BRASIL. Lei Nº 12.858, 2013, Art. 2º), pede-se regulamentação e aplicação urgente. Que se viabilizem novas fontes de recursos por parte da União. IV: O Ministério da Educação publique relatórios semestrais dos recursos oriundos referentes ao pagamento de royalties propostos ao item 292 e legislações.

37 O cumprimento da Meta 20 do PNE (2014-2024) até 2024, ou seja, aplicar recursos financeiros em Educação equivalentes a 10% do PIB, exigirá, entretanto, que recursos financeiros além dos previstos na quádrupla vinculação sejam adicionados, tanto pela União, quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Serão necessários também melhores mecanismos de arrecadação de tributos municipais, atualização da legislação pertinente (Código Tributário Municipal), fiscalização rígida. Como exemplo, citamos a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988, e a elevação dos mínimos constitucionais, artigo 212. Os tributos elegíveis para possíveis elevações seriam: impostos, utilizando como referência a tributação a partir do IGF; Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA); criação de imposto sobre veículos aquáticos e aéreos; imposto Marítimo (IM); tributação de veículos aéreos de utilização particular. O recolhimento do percentual destes impostos deveria ser exposto nos sites de transparência fiscal.

38 Na discussão do financiamento público da educação pública vale destacar dois documentos mais recentes, a saber:

1) Nota Técnica Nº 25/2020/CGIME/DIREDE emitida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), posteriormente homologada pela Portaria Nº 338, de 27 de maio de 2021, emitida pelo Ministério da Educação (MEC), que trata da metodologia de aferição do Custo Aluno Qualidade (CAQ), composta por fatores de ponderação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição, que equacionam as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de vulnerabilidade social. O documento chama a atenção para a não operacionalização do CAQ em virtude de sua alta complexidade, embora a garantia de padrão mínimo de qualidade esteja muito presente na legislação brasileira, além de apontar para a necessidade de uma dupla ponderação, objetivando avanços significativos na educação brasileira, ao aumentar o padrão de qualidade e assim contribuir para a diminuição das desigualdades sociais.

2) Lei nº 14113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. A legislação regulamenta um aumento da contribuição da União na composição do FUNDEB, através das complementações denominadas: Valor Anual Final por Aluno (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e Valor Anual por Aluno por Resultado (VAAR). O VAAR contempla as redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a saber: I – provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II – participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar, periodicamente avaliado em cada rede de ensino, por meio dos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; III – redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, respeitadas as especificidades da Educação Escolar Indígena e suas realidades; IV – regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional no 108, de 26 de agosto de 2020.

39 Dessa forma, faz-se necessária a mobilização dos governos dos entes federados, instâncias legislativas federais, estaduais, distrital, municipais, e movimentos sociais que se encontram organizados nos diversos setores da sociedade. Esse é o cenário mais amplo que emoldura e desafia os participantes da CONAE em sua capacidade de formulação e incidência nas políticas públicas educacionais, para garantir e viabilizar as tomadas de decisões efetivas entre os diversos setores do campo social. É um cenário previsto na Constituição Federal, para favorecer o crescimento global dos setores envolvidos.