

TEXTOS DE REFERÊNCIA SOBRE OS EIXOS¹

CONAE 2018 – Considerações iniciais sobre o Documento Referência

O Documento Referência é o documento aprovado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) com a finalidade de subsidiar as discussões das conferências (municipais, intermunicipais, regionais, estaduais e distrital), em preparação para a III Conferência Nacional de Educação (CONAE), a ser realizada em novembro de 2018.

O documento desenvolve o tema central da III Conferência – “A consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE): monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à Educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”. O documento se constitui a partir de dois pontos de referência: A consolidação do SNE e a Avaliação e Monitoramento do PNE.

Nesse sentido, o Fórum Nacional de Educação, coordenador da CONAE 2018, estabeleceu para a conferência, como objetivo geral, **monitorar e avaliar o cumprimento do PNE, suas metas e estratégias, além de propor políticas e ações, indicando responsabilidades, atribuições e colaboração entre os entes federados**. Ainda, estabeleceu a necessidade de acompanhar e avaliar as deliberações da Conferência Nacional de Educação de 2014, verificando seu impacto e procedendo às atualizações necessárias para a elaboração da política nacional de educação.

Conforme orientado pela legislação, o PNE é o articulador do SNE na medida em que ajuda a formatar e dar consistência ao Sistema, ao prever a realização das conferências decenais por todos os entes federados, aprovar leis de gestão democrática, enfatizar a política nacional de formação dos profissionais da educação, definir recursos

¹ Elaboração: Ester Carvalho – Coordenadora Fórum Nacional de Educação
Revisão: Anna Lúcia Leandro de Abreu – Secretária Executiva do Fórum Estadual de Educação do Acre e
Formatação: Gleiciane Nunes de Souza – Assessora Técnica da Secretária Estadual de Educação e Esporte do Acre

públicos crescentes em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e instituir o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Entende-se que o SNE, por meio da cooperação e do regime de colaboração, deverá ser organizado com base nos princípios estabelecidos no Art. 206 da CF/88:

- *Educação como direito social para todos e todas;*
- *Justiça e articulação federativa;*
- *Desenvolvimento da educação nacional, fundamentada no regime de colaboração e respeito à autonomia dos entes federados;*
- *Gestão democrática;*
- *Garantia de padrão de qualidade social;*
- *Valorização e desenvolvimento permanente dos profissionais da educação;*
- *Garantia de transparência, mecanismos e instrumentos de controle social;*
- *Valorização das diversidades;*
- *Promoção dos direitos humanos, da diversidade sociocultural e da sustentabilidade socioambiental;*
- *Garantia de padrões nacionais de acesso, permanência e qualidade social da educação;*
- *Articulação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;*
- *Planejamento decenal através dos planos de educação;*
- *Articulação entre os entes federados para a avaliação e monitoramento do cumprimento das metas e estratégias dos Planos de Educação.*

O Documento Referência também explicita como o FNE entende que deve ser constituído o SNE, desde sua composição, órgãos normatizadores e suas funções até os órgãos articuladores de pactuação federativa e o Sistema Nacional de Avaliação (SNA).

O Documento Referência está estruturado em eixos, retomando as metas do PNE. Neles, os problemas são contextualizados, os desafios apontados, bem como são apresentadas propostas que deverão ser debatidas nas Conferências Municipais, Estaduais e Distrital. Os eixos de discussão serão:

- *O PNE na articulação do SNE: instituição, democratização, cooperação federativa, regime de colaboração, avaliação e regulação da educação;*

- *Planos decenais e SNE: qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais;*
- *Planos decenais, SNE e gestão democrática: participação popular e controle social;*
- *Planos decenais, SNE e democratização da Educação: acesso, permanência e gestão;*
- *Planos decenais, SNE, Educação e diversidade: democratização, direitos humanos, justiça social e inclusão;*
- *Planos decenais, SNE e políticas intersetoriais de desenvolvimento e Educação: cultura, ciência, trabalho, meio ambiente, saúde, tecnologia e inovação;*
- *Planos decenais, SNE e valorização dos profissionais da Educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde; e*
- *Planos decenais, SNE e financiamento da educação: gestão, transparência e controle social.*

É importante realçar que ao longo dos primeiros anos de vigência do PNE, o Fórum constituiu Grupos de Trabalho Temporários (GTT), para aprofundar debates sobre a lei e encaminhar propostas e deliberações. Em particular, quatro grupos se dedicaram intensamente a temas importantes do PNE e com a produção dos seguintes: a Base Nacional Comum Curricular, o Financiamento e Valorização dos Profissionais da Educação, o Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e Cooperação Federativa e seus Mecanismos e Instrumentos de Articulação para a Garantia do Direito à Educação.

Este texto é o primeiro de uma série que pretende contribuir para que as Conferências Locais (Municipais, Estaduais e Distrital) possam ser realizadas de forma cada vez mais proveitosa. Esses textos não visam substituir o Documento Referência, nem dispensar a sua leitura integral, mas, textos agregadores à leitura do Documento Referência.

Os textos seguintes tratarão de cada um dos oito eixos de discussão da III CONAE.

SÍNTESE DO EIXO I

EIXO I – O PNE NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: INSTITUIÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO, COOPERAÇÃO FEDERATIVA, REGIME DE COLABORAÇÃO, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO.

O país apresenta hoje grandes diferenças regionais no tocante ao acesso e permanência à educação. Como assegurar o que determina a Constituição Federal de que a educação é um direito social, sendo dever do Estado e da família, incentivada com a colaboração da sociedade? Como garantir uma educação que vise ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho?

O texto do Eixo I – *“O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: instituição, democratização, cooperação federativa, regime de colaboração, avaliação e regulação da Educação”* – retoma a discussão sobre a importância da institucionalização do Sistema Nacional de Educação e sua articulação com o Plano Nacional de Educação (PNE), como forma de garantir uma educação de qualidade que assegure o direito estabelecido na Constituição, conforme apresentado nas considerações iniciais.

Nesse sentido, é preciso conhecer em que ponto se encontra a discussão sobre sua instituição no Congresso Nacional. Quais sugestões estão sendo colocadas para o debate e quais são os pontos de consenso e de divergência a respeito delas. Não podemos esquecer que o FNE apresentou uma proposta de projeto de lei sobre o assunto que precisa ser considerada nas Conferências. Deve-se refletir se as propostas em trâmite contemplam a sugestão presente no eixo I.

O Art. 214 da CF define que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. A discussão sobre a criação do SNE não é nova, mas sua existência legal é recente, ocorrendo em 2009 pela Emenda Constitucional nº 59, e em 2014 pela Lei 13.005, que instituiu o PNE e estabeleceu que o poder público deveria

instituir em lei específica, contados 2 anos da publicação da Lei, o Sistema Nacional de Educação. Portanto, os prazos legais não foram garantidos.

Também cabe ressaltar que a cooperação e a colaboração entre os entes federados é condição para a institucionalização e efetiva materialização do SNE, com ampla participação dos setores da sociedade civil e política.

Assim, é necessário **discutir e deliberar na CONAE 2018 sobre a Lei complementar que institui e regulamenta o Sistema Nacional de Educação e fixa normas para a cooperação e a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com vistas à garantia do direito à educação, ao cumprimento do PNE e ao disposto na LDB e na Constituição Federal.**

A cooperação federativa precisa se tornar realidade. Ela pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação para a garantia dos meios de acesso à educação, considerando todas as etapas e modalidades de ensino.

Nesta perspectiva, a proposta de discussão encaminhada pelo Documento Referência para esse eixo destaca que, no tocante à estrutura, o SNE deve ser constituído pela articulação do Sistema Federal, dos Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais de Educação. Cabe à União, sem perder de vista a autonomia constitucional de cada ente federado, a coordenação da política nacional, articulando os diferentes sistemas de educação em todos os níveis, etapas e modalidades e exercer a função normativa, distributiva e supletiva em relação aos demais sistemas educacionais.

Ademais, os sistemas de educação deverão se organizar nos termos da Lei. Os Estados e os Municípios, mediante lei específica, deverão organizar os seus respectivos sistemas. Os sistemas estaduais deverão prever e regulamentar formas de integração, colaboração e articulação com os sistemas municipais, visando à otimização dos recursos e à melhoria da oferta, com padrão de qualidade dos serviços educacionais.

Pela proposta, o SNE terá como órgão articulador a Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, visando à coexistência coordenada e descentralizada de todos os sistemas, sob o regime de colaboração. Deverá também definir a divisão de competências e responsabilidades. Enfim, deve ser uma instância de pactuação federativa da política nacional de educação a ser implementada por todos.

O FNE também defende, e isto está explicitado no Documento Referência, a criação de Sistema Nacional de Avaliação, conforme previsto na legislação, objetivando a melhoria dos processos educativos e a redução das desigualdades educacionais.

Isto posto, fica claro que a instituição do Sistema Nacional de Educação constitui enorme avanço ao processo de organização e gestão da educação nacional e sua defesa é respaldada pela CF e pelo PNE. Ou seja, estes documentos ratificam o Federalismo cooperativo por meio de regime de colaboração e cooperação, que na área educacional se dará pela instituição do SNE, tal como estabelecido no art. 23, parágrafo único, da CF.

Nessa direção, o Fórum Nacional de Educação ratifica o Plano Nacional de Educação como política de Estado a ser objeto de ações de monitoramento contínuo e avaliações periódicas; defende a articulação da educação com base no Federalismo cooperativo por meio do Regime de colaboração e pela instituição do SNE, cuja estrutura, composição e atribuições, como delineados no Documento Referência, devem contribuir para melhoria, avaliação, regulação e descentralização qualificada da educação nacional, processo este que deve ser coordenado pela União em articulação com os demais entes federados.

SÍNTESE DO EIXO II

EIXO II – PLANOS DECENAIS E O SNE: QUALIDADE, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.

Neste Eixo II, o Documento Referência discute a necessária articulação e papel do PNE e SNE na garantia da qualidade da educação, sua avaliação e as formas de regulação das políticas educacionais. Trata também do entendimento que se deve ter em relação à “Educação de Qualidade” e dos caminhos estabelecidos pela legislação educacional para atingi-la. A seguir, citaremos trechos do Documento Referência que refletem sobre estas questões.

Preliminarmente é retomado o princípio que perpassa todo o Documento, de que *a educação é um direito social inscrito na Constituição*, que deve ser garantido a todos. Esclarece ainda que a garantia desse direito, só se efetiva quando a educação ofertada é de qualidade. E para garantir educação com qualidade social é preciso que todos (as), indistintamente, tenham acesso a ela.

A discussão acerca da garantia da educação de qualidade e suas condições de alcance suscita a necessária definição do que se entende por educação e por qualidade.

A “educação de qualidade” é, na perspectiva apresentada no Documento Referência, aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos humanos, sociais, culturais, filosóficos, científicos, históricos, antropológicos, afetivos, econômicos, ambientais e políticos, para o desempenho de seu papel de homem e cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social.

Nessa perspectiva, a legislação educacional aponta vários elementos e insumos para a garantia desse direito social na perspectiva da qualidade supramencionada. Merece destaque no Plano Nacional de Educação, que vigora de 2014 a 2024, e que tem a educação como direito e a qualidade como princípio, diretriz e meta. De igual forma, aponta tanto no texto da Lei como nas metas e estratégias, os diversos meios para o alcance da educação de qualidade.

Ao apontar tais elementos, o PNE o faz considerando que, nos termos da Constituição, a garantia do direito à educação é obrigação do Estado e a sua oferta é responsabilidade compartilhada dos entes federados, com base na organização dos respectivos sistemas de ensino. Assim, levando em conta o cenário brasileiro, marcado por desigualdades regionais e uma grande quantidade de redes, o PNE aponta caminhos para a concretização dessa qualidade, que pressupõe o regime de colaboração entre os entes federados.

O Plano Nacional de Educação define como meta e defende como princípio a educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos (as). Isto se viabiliza na perspectiva do Documento Referência, pela garantia de financiamento para universalização do acesso à educação básica e para a expansão da educação superior pública, pela articulação da Educação Básica e Educação Superior e pela gestão democrática.

As metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação têm como objetivo superar os principais desafios que o Brasil enfrenta na atualidade. No entanto, passados 4 anos da sua aprovação ainda estão longe de ser superados. Entre estes estão: a ampliação da oferta da educação de zero a três anos, a universalização da educação de 04 a 17 anos e a garantia de oferta das modalidades educativas. A superação desses desafios depende da ação planejada, coordenada, envolvendo os diferentes entes federados, a instituição do SNE, em consonância com o PNE e demais políticas e planos decenais.

Vale destacar, no entanto, que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), uma das metas definidas pelo PNE, já foi devidamente encaminhada. A da Educação Infantil e do Ensino Fundamental já está aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e a do Ensino Médio está em discussão no mesmo órgão.

Resta o desafio da avaliação, especialmente na educação básica. O PNE previu a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que se “constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”, devendo fornecer “indicadores de rendimento escolar, indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do

corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outros relevantes”

Perpassa também o Documento, a visão de que é fundamental compreender que se a educação se articula às diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, é preciso superar as barreiras que essas dimensões interpõem no alcance do direito à educação.

Elenca ainda o conjunto de dimensões intraescolares e extraescolares que precisam ser enfrentadas. Nas barreiras extraescolares destaca a necessidade de superação de variáveis que se vinculam a relações sociais; e nas barreiras intraescolares: melhorar as condições de acesso e permanência dos estudantes, os processos de organização e gestão do trabalho educativo, as condições de trabalho, a gestão educacional, a dinâmica curricular, a formação e qualificação dos trabalhadores (as) da educação, além da infraestrutura das instituições educativas

Em síntese, entre os pontos a serem considerados para garantir políticas de Estado (monitoramento, avaliação e controle social) são necessárias políticas e ações concretas que busquem a superação das desigualdades em todos os níveis, a criação de condições para oferta de ensino de qualidade social, processos educativos mais significativos da aprendizagem, definição da relação estudante-turma, financiamento público, revisão das estruturas e características da instituição escolar, criação de mecanismos de controle social e processos avaliativos – em âmbito nacional e local.

Por fim, nesse eixo se destaca também a necessidade de um financiamento adequado conforme previsto no PNE, em que a definição do CAQi e o CAQ devem ocupar um papel central.

SÍNTESE DO EIXO III

EIXO III – PLANOS DECENAIS, SNE E GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Em seu Eixo III, o Documento Referência discute a importância da gestão democrática articulada à instituição do SNE para o fortalecimento da autonomia, da participação popular e do controle social, como garantia de sua efetivação.

O texto inicia lembrando que a Constituição Federal assegura a gestão democrática como um dos princípios da educação brasileira. A CF determina que este princípio seja definido em lei pelos sistemas de ensino, respeitando a autonomia dos entes federados de organizar seus respectivos sistemas, em regime de colaboração.

Lembra também que a gestão democrática se faz presente no conjunto das diretrizes e metas do PNE e, de maneira específica, foi tratada na meta 19, visando assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para sua efetivação na educação. Portanto, a gestão democrática é imprescindível para a implementação do Sistema Nacional de Educação, bem como para uma política nacional voltada para a formação emancipatória.

Para que isso se concretize é necessário garantir que a gestão democrática esteja articulada à instituição do SNE, aos entes federados (suas competências e atribuições), aos sistemas de ensino e as instituições educacionais de modo a garantir tanto sua participação quanto o controle social.

Em sintonia com o PNE, a Conferência Nacional de Educação de 2014 definiu duas estratégias específicas para a efetivação da gestão democrática no âmbito nacional, dos sistemas de ensino e das instituições educativas.

- - *No que se refere ao âmbito nacional, no estabelecimento de diretrizes gerais para a gestão democrática no contexto de suas atribuições, assegurando condições para sua efetivação, incluindo recursos e apoio técnico da União.*
- - *No âmbito dos sistemas, promover mecanismos que garantam a participação dos profissionais da educação, pais, mães ou*

responsáveis, estudantes, comunidade local e movimento social nas instituições educacionais.

- - *As instituições educacionais devem elaborar e implementar os planos de educação, visando à construção do projeto político-pedagógico e planos de desenvolvimento institucional em sintonia com a realidade e as necessidades locais, garantindo a autonomia pedagógica, administrativa e financeira em todas as modalidades. Devem também realizar o provimento ao cargo de gestão das instituições de educação básica e superior por meio de eleição direta, garantindo a ampla participação dos diversos segmentos.*

Destaca também que na educação superior pública as instituições estão submetidas ao princípio da gestão democrática, materializada pela existência de órgãos colegiados deliberativos, com a participação dos segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Portanto, a gestão democrática se materializa nas relações estabelecidas entre os diferentes atores do campo educacional – entes federados, sistemas de ensino, instituições educacionais, profissionais da educação, estudantes e pais.

O Eixo III destaca ainda que estas proposições dizem respeito aos processos de tomada de decisão, tanto nos sistemas de ensino como nas instituições educacionais, pois promovem o fortalecimento da participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar e local, tanto no planejamento quanto na execução e avaliação das decisões tomadas.

É necessário estabelecer um compromisso coletivo com a qualidade da educação e isto se dá com o fortalecendo da participação popular e do controle social. Controle social não apenas no sentido estrito de fiscalização, mas antes no sentido da responsabilidade compartilhada pelas políticas educacionais, seu monitoramento, acompanhamento e avaliação em todos os seus aspectos, inclusive na sua gestão.

No horizonte da participação popular e controle social encontra destaque o papel desempenhado pelos Conselhos de Educação, bem como dos Fóruns de Educação, entidades responsáveis pela elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos decenais, além dos coordenadores das Conferências de Educação. Essas

instâncias precisam se constituir como espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão, garantindo novos mecanismos de organização e gestão.

Em síntese, a gestão democrática, nos termos das deliberações da CONAE 2014, se efetiva pela construção, ampliação, implementação, efetivação, garantia e aperfeiçoamento dos espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão que garantam novos mecanismos de organização e gestão. Nessa direção, é fundamental a adoção do princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino e nas instituições educacionais. Isso torna a participação popular uma das bandeiras fundamentais a ser defendida pela sociedade brasileira na CONAE 2018.

O Documento também discute a questão da escolha dos gestores públicos, encaminhando no sentido de que eles deixem de ser um cargo de confiança e sejam escolhidos exclusivamente com a participação da comunidade escolar. Na educação superior defende a eleição direta, e não de consulta pública, para a os cargos de reitor e diretor de unidades acadêmicas, tanto na esfera pública quanto na privada.

Enfim, a gestão democrática se concretiza na indispensável participação no planejamento, execução e avaliação dos projetos e atividades educacionais e na materialização do regime de colaboração entre os sistemas de ensino que pressupõe a regulamentação da cooperação federativa, o fortalecimento da autonomia e o controle social.

SÍNTESE DO EIXO IV

EIXO IV - PLANOS DECENAIS, SNE E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ACESSO, PERMANÊNCIA E GESTÃO

Neste Eixo IV, o Documento Referência, vai discutir a questão do acesso e permanência na escola, tendo como referência as metas e estratégias estabelecidas no PNE que apresentam os principais desafios a serem enfrentados pela política educacional.

Inicialmente constata-se que tratar a democratização da educação – acesso, permanência e gestão – implica reconhecer que os problemas não foram suficientemente resolvidos, apesar dos esforços já realizados no campo educacional, sobretudo após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 e das leis que aprovaram os planos decenais de educação 2001-2010 e 2014-2024.

Reitera o que já fora destacado nas conferências de 2010 e 2014, ao tratar dos aspectos intrínsecos à democratização da educação que se vinculam ao conjunto das relações sociais que são construídas no Estado Democrático de Direito, dentro de um projeto de sociedade e de concepções de educação. Para compreender tal projeto cabe à CONAE 2018 se referenciar nos planos decenais aprovados na União, Estados e Municípios para, a partir daí, repensar os compromissos de garantia da democratização da educação.

É sempre bom ter em mente que a Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014-2024, traz nas diretrizes estabelecidas no artigo 2º os desafios a serem perseguidos até o final da década

I - Erradicação do analfabetismo;

II - Universalização do atendimento escolar;

III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - Melhoria da qualidade da educação;

V - Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - Valorização dos (as) profissionais da educação;

X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Na busca do enfrentamento desses desafios, as concepções de acesso, permanência e gestão, que são objeto de discussão desse eixo, tem com fundamento as metas estabelecidas no PNE. A análise das principais metas que tratam dessas questões (Metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10,11, 12 e 14), mostra que todos os esforços já realizados foram insuficientes para superar as desigualdades que prevalecem entre as regiões do país, entre o urbano e o rural, entre negros e brancos, entre ricos e pobres, entre os diferentes recortes etários da população brasileira. O país ainda não alcançou as condições almejadas de permanência.

Outra constatação importante é que na década que antecedeu a aprovação do PNE, conforme os dados disponibilizados pelo INEP (2015), a implantação das políticas para garantia do acesso à educação não aconteceu na velocidade necessária. Se não ocorrer uma aceleração, as principais metas intermediárias e finais previstas no plano não serão alcançadas.

A partir dessas informações, o Documento Referência faz uma análise dos dados fornecidos pelo INEP sobre a situação em que nos encontramos hoje com relação ao acesso e permanência. Mostra as dificuldades no cumprimento de algumas metas e os principais desafios a serem enfrentados. Esses dados trazem uma boa orientação para o

encaminhamento das propostas de monitoramento e avaliação do Plano Decenal, um dos objetivos da CONAE 2018.

O Documento Referência constata também que as metas mencionadas são de responsabilidade dos municípios brasileiros, que só alcançarão seus objetivos com uma política consequente de colaboração com os demais entes federados. Muitos municípios dependem das transferências de recursos da União e dos Estados para a manutenção e expansão de sua rede de ensino, a ampliação da oferta, a garantia de manutenção da infraestrutura e remuneração dos profissionais. A instituição do SNE deve dar encaminhamento a esta questão.

Como pode ser observado na análise das onze metas do PNE que estão diretamente relacionadas à garantia do direito de acesso e permanência, muitos desafios ainda se impõem. Há que lembrar que essas metas não podem ser vistas isoladamente, pois existe uma interdependência com as demais, que também são estruturantes. Nesse sentido cabe considerar o papel estratégico da Meta 7, cujo foco é a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades; Metas 15 e 16 que tratam da política nacional de formação dos profissionais da educação; Meta 20 que trata da ampliação do investimento público em educação, devendo alcançar 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Nessa direção, o Documento reitera que a democratização e a garantia da educação como direito de todos e todas, na superação das desigualdades, pressupõem a criação de políticas públicas que reiterem o papel do estado brasileiro na oferta educacional. Papel a ser desempenhado pela União, Estados e Municípios na concretização dessas políticas.

Para isso, o fortalecimento do regime de colaboração, a ser consolidado com o Sistema Nacional de Educação e a garantia de financiamento compatível aos compromissos que devem ser assumidos pelos entes federados, é fundamental, para que as propostas do Plano Nacional de Educação de 2014 sejam concretizadas.

Em síntese, o compromisso pela garantia do direito à educação, presente no arcabouço legal, assumido pelo governo e pela sociedade civil, deve ser reiterado na CONAE 2018. Isso se dará no monitoramento e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no PNE 2014-2024. Para tanto, deve ser tomado como ponto de partida a

análise crítica de todas as ações, projetos e programas implementados no âmbito do governo federal e que impactam direta ou indiretamente nas metas e estratégias estabelecidas. O mesmo vale para os compromissos assumidos por estados e municípios. Deve ser incluída nessa análise uma avaliação criteriosa das responsabilidades e corresponsabilidades, das atribuições concorrentes, complementares e colaborativas; da viabilidade e efetividade das estratégias presentes no plano, frente ao objetivo maior que é a garantia do direito à educação de todas e todos.

SÍNTESE DO EIXO V

EIXO V – PLANOS DECENAIS, SNE E EDUCAÇÃO E DIVERSIDADE: DEMOCRATIZAÇÃO, DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA SOCIAL E INCLUSÃO

Neste Eixo V, o Documento Referência vai tratar da importância de se considerar que o respeito à diversidade na construção da política educacional está intrinsecamente relacionada aos processos de democratização, à garantia dos direitos humanos, da justiça social e da inclusão. Trata ainda da importância dos movimentos sociais na evolução e avanços das políticas públicas de educação ocorridas nos últimos anos.

Ressalta que a presença ativa e o avanço da consciência dos direitos dos coletivos sociais diversos e tratados como desiguais foi o que houve de mais avançado na sociedade brasileira, nos últimos anos. Isto porque foram os movimentos sociais que pressionaram o Estado e a sociedade como um todo para a superação das desigualdades e pelo reconhecimento do direito à diversidade. Nesse sentido, este reconhecimento deve ser compreendido como eixo central da democracia e da justiça social promovidos pela educação.

É preciso ficar claro que a educação não se esgota em si mesma. Ela está historicamente articulada a toda uma dinâmica de conflitos e lutas sociais. Ela sempre esteve associada à tensão histórica de disputa entre os diversos projetos de sociedade e

de Estado em debate em cada momento. Neste aspecto a importância dos movimentos sociais na visão proposta pelo Documento é inquestionável.

Foram os movimentos sociais que fizeram com que as reivindicações pela democratização fundadas no respeito à diversidade passassem a fazer parte da Constituição Federal de 1988, da Lei 9394/96 (LDB), das Diretrizes Curriculares Nacionais, Estaduais, Municipais e Distrital, das Conferências Nacionais de Educação (CONAE - 2010 e 2014), dos Planos Decenais e do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020). Também colocaram este tema na pauta de discussão da institucionalização do SNE.

Em síntese, o campo educacional, pressionado pelas lutas e pelos movimentos sociais, avançou ao reconhecer a diversidade como a construção histórica, social, cultural e política das diferenças que se expressa nas complexas relações sociais e de poder. Também avançou ao compreender que uma política educacional pautada na diversidade traz para o exercício da prática democrática a problematização sobre a construção da igualdade social e as desigualdades existentes. Deu passos à frente quando entendeu que, no contexto das relações de poder, os grupos humanos não só classificam as diferenças, como também as hierarquizam, colocando-as em escalas de valor e subalternizando uns em relação a outros.

Assim, a justiça social vista como a conquista da igualdade de direitos é produto de uma democracia emancipatória que garante as melhores condições sociais e de vida àquelas e àqueles que vivem em situação de desigualdade, discriminação e exclusão. Entendida dessa forma, a justiça social nos leva a compreender o significado de qualquer tipo de discriminação, preconceito, violência e intolerância.

A educação, por ser um campo articulado a todas essas dimensões, se torna um dos eixos centrais da garantia do direito à diversidade e à diferença, entendida como pleno desenvolvimento humano, direito e exercício da cidadania, assim como nos diz o artigo 1º da LDB.

A articulação da educação com a construção da democracia, dos direitos humanos, da justiça social e da inclusão contribui para superar a visão escolarizada de diversidade que ainda se faz presente no campo educacional.

O Brasil é uma sociedade pluriétnica, pluricultural e multirracial, ao mesmo tempo, diversa e desigual. Essas características por si só reafirmam que toda e qualquer política, principalmente a educacional, em nosso país, deve ser marcada pela igualdade de direitos, reconhecimento à diversidade e pela justiça social.

Portanto, a Lei 8.213/91 (cotas para contratação de Deficientes e Pessoas com Deficiência nas empresas), a Lei 9.110/95 (cotas para candidatura de mulheres em cada partido ou coligação), a Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), a Lei 12.288/10 (Estatuto da Igualdade Racial), a Lei 10.639/03, que altera a Lei 9.394/96 (obrigatoriedade das relações étnico-raciais e do ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana na Educação Básica), a Lei 12.711/12 (cotas para estudantes de escolas públicas, de baixa renda, pretos, pardos e indígenas nas instituições públicas federais de ensino), a Lei 12.990/14 (cotas para pretos e pardos nos concursos públicos), são exemplos importantes de modalidades de ação afirmativa, frutos das reivindicações de movimentos sociais e ações coletivas, que têm impactado direta ou indiretamente a educação, as políticas educacionais, a formação de professores, a gestão educacional, os currículos e o financiamento da educação.

O Documento conclui este eixo discorrendo sobre a importância de se reconhecer que o princípio da laicidade é um dos eixos estruturantes de uma educação pública e democrática, com respeito à diversidade. Desde o cotidiano da sala de aula até os grandes temas da política nacional, a laicidade é um princípio constitucional, fundante da educação com qualidade social, pública, gratuita e inclusiva para todas e todos. Nenhum projeto, política educacional ou instituição educativa pode se pautar no proselitismo e na intolerância religiosa.

SÍNTESE DO EIXO VI

EIXO VI - PLANOS DECENAIS, SNE E POLÍTICAS INTERSETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO: CULTURA, DESPORTO, CIÊNCIA, TRABALHO, MEIO AMBIENTE, SAÚDE, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.

Neste Eixo VI o Documento Referência discute a importância da articulação da educação como direito social com as demais políticas públicas que também estabelecem direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.

Nesta perspectiva, o Documento realça que se torna basilar que o poder público estabeleça políticas que promovam e garantam o estabelecido na Constituição, dentro de um planejamento articulado e intersetorial.

A educação, como prática social que permeia cada vez mais nossa sociedade, deve promover uma formação ampla, o que requer uma articulação com o mundo do trabalho, da cultura, do desporto, das comunicações, da saúde, da ciência e tecnologia. As exigências contemporâneas para a inclusão social e para o exercício da cidadania supõem a superação das desigualdades sociais e o acesso aos bens culturais, inclusão digital, trabalho e qualidade de vida, condições para acesso à saúde e práticas desportivas, lazer.

É essencial, portanto, compreender a educação como direito dos cidadãos e estabelecer planos, programas e ações articulados e eficazes para concretizar todos os direitos sociais. Assim, as políticas sociais devem ser fortemente articuladas para que sejam garantidos os preceitos estabelecidos na Constituição Federal. Para isso é necessário que os diferentes órgãos de todos os entes federados e da sociedade se comprometam com políticas intersetoriais.

O Documento avalia que a situação em que nos encontramos é resultado da falta de engajamento efetivo do Estado e da sociedade na resolução do problema das desigualdades sociais. Para reverter esse quadro, propõem a instituição do SNE e a concretização dos Planos de Educação como políticas de Estado que dialoguem com outros setores.

Hoje, em todo o mundo, reconhece-se que a educação é uma ferramenta para a inclusão e para o crescimento econômico e social. Além disso, a educação está profundamente articulada aos processos de humanização, de igualdade de oportunidades, de paz social, de elevação cultural, de garantia do estado democrático de direito e de produção de uma sociedade mais justa e igualitária.

É preciso compreender que, para a superação das desigualdades sociais que nos afligem, faz-se necessário que o Estado assuma papel central na definição e implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social, que integrem trabalho, educação, cultura, desporto, meio ambiente, ciência e tecnologia, saúde, inclusão social e melhoria da qualidade de vida em geral.

Além disso, é preciso compreender que o desenvolvimento econômico e social está cada vez mais associado aos níveis de educação. A partir daí o Documento Referência desenvolve argumentos mostrando que, se quisermos construir uma nação democrática que supere as dificuldades que contribuem para a desigualdade social, temos que atuar no sentido no qual a educação tenha uma integração e se articule fortemente com cultura, ciência e tecnologia, esporte, sustentabilidade sócio ambiental, saúde e qualificação para o trabalho, dentre outros. Esses temas precisam ser tratados articuladamente e é imprescindível que nestas políticas intersetoriais esteja incluída a educação.

Logo, a educação escolar de qualidade para todos e todas certamente é um imperativo para a construção dessa sociedade inclusiva. Para que isso se concretize, precisamos avançar no tempo de escolarização dos cidadãos brasileiros, superar o elevado número de analfabetos, garantir a escolarização obrigatória de 4 a 17 anos em todo país, fazendo com que todas as crianças, adolescentes e jovens estejam efetivamente matriculadas em escolas com jornada ampliada ou de tempo integral. Alcançar tais patamares seguramente contribuirá para o avanço dos demais indicadores e direitos sociais.

O Documento finaliza resumindo a temática do Eixo ao enfatizar a importância de se estabelecer:

- *A articulação entre os sistemas de ensino e as diferentes áreas;*

- *A promoção de políticas setoriais e intersetoriais com ações integradas;*
- *A garantia de educação de qualidade para todos e todas;*
- *A promoção do acesso e o uso qualificado das tecnologias da informação e da comunicação no âmbito da educação;*
- *A promoção ações articuladas para a garantia do direito à educação ao longo da vida;*
- *A formação de profissionais capazes de atuar no enfrentamento da desigualdade social e das diferentes formas de exclusão;*
- *O reconhecimento e a garantia das formas de produção e desenvolvimento sustentável dos quilombolas, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;*
- *A promoção da educação ambiental, do desenvolvimento sustentável e da soberania alimentar;*
- *A promoção da articulação entre as políticas de educação básica, superior, pós-graduação e pesquisa.*

Enfim, sinaliza que é preciso compreender trabalho, educação, diversidade cultural, ética e meio ambiente como eixos estruturantes do desenvolvimento sustentável.

SÍNTESE DO EIXO VII

EIXO VII - PLANOS DECENAIS, SNE E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO, CARREIRA, REMUNERAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO E SAÚDE

Neste Eixo VII o Documento Referência discute a valorização dos profissionais da educação, estabelecendo que as condições de formação, carreira, remuneração e trabalho são indissociáveis nos debates em torno da busca dessa meta.

A luta pela valorização dos profissionais da educação não é nova, remontando às primeiras conferências de educação realizadas.

O Documento afirma que a construção de uma educação pública, democrática, laica e gratuita para todos, já afirmada na discussão dos Eixos anteriores, passa necessariamente pela implementação de políticas de formação e valorização dos profissionais da Educação. Seu texto propõe que no âmbito do SNE, deva ser contemplado um subsistema nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, a ser regulado por meio de Lei Complementar ao PNE.

Apesar da permanência de uma dívida histórica com os profissionais da educação que se aprofunda cada vez mais, há que se reconhecer avanços importantes nas recentes Resoluções do Conselho Nacional de Educação que vão ao encontro das metas estabelecidas no PNE sobre remuneração do magistério. No entanto, esses avanços representados nas decisões do CNE precisam ser consolidados no âmbito das políticas públicas. Merece destaque a luta dos funcionários não docentes de escola que encontraram eco nas deliberações do Conselho Nacional de Educação que contemplaram as diretrizes para os planos de carreira do magistério e dos funcionários da educação.

O Documento manifesta preocupação com relação à Reforma do Ensino Médio aprovada pelo Congresso Nacional, que introduziu a figura dos profissionais da educação com “notório saber”. Esta medida não foi consensual, ficando o alerta para o monitoramento de sua regulamentação pelos sistemas de ensino.

O texto manifesta ainda preocupação com relação às iniciativas que vem acontecendo em vários pontos do país como a terceirização da gestão escolar, as propostas da Escola Sem Partido, a entrega de escolas e recursos públicos para Organizações Sociais, ações que não contribuem para a valorização e qualificação do profissional da educação, mas atuam no sentido oposto.

Se queremos assegurar a melhoria da educação nacional, é preciso avançar em políticas direcionadas para a valorização e qualificação do profissional da educação, bem como estabelecer ações efetivas que contribuam para a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional e da carreira por estados e municípios.

Entre os desafios que devem ser colocados para a CONAE 2018 merece especial destaque a educação superior pública. É necessário dar um passo significativo na consolidação dos processos de articulação e construção coletiva no interior e entre as Instituições de Ensino Superior. Isso se dará mediante o fortalecimento dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, em sintonia com a meta 15 do PNE.

À III CONAE cabe reafirmar deliberações de CONAE's anteriores quanto à urgência na instituição do SNE, como instrumento de concretização da política de formação e valorização profissional. Isto passa pelo compromisso e responsabilidade com a qualidade social da educação a ser assumido por cada um dos sistemas de ensino, atuando em regime de colaboração.

De igual maneira cabe à III edição da CONAE reafirmar e efetivar uma ampla avaliação do cumprimento das ações propostas na última conferência, debater e deliberar sobre as formas de lutas para evitar a reversão perversa das conquistas conseguidas. Uma vez que formação e valorização dos profissionais da educação constituem pauta imperativa para a União, estados, DF e municípios, como patamar para a garantia da qualidade de educação.

SÍNTESE DO EIXO VIII

EIXO VIII - PLANOS DECENAIS, SNE E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, GESTÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL.

Neste Eixo VIII, o Documento Referência discute a questão do financiamento da educação na perspectiva das metas estabelecidas no PNE, enfatizando a necessidade de todos os entes federados atuarem em regime de colaboração com a participação da sociedade, na gestão dos recursos disponíveis. O Documento reforça que a melhoria da qualidade da educação deve considerar o papel do financiamento e da gestão como fundamentais para as mudanças necessárias.

Ele inicia ressaltando a importância do financiamento como elemento estruturante para a organização e o funcionamento das políticas educacionais e reafirma a necessidade dessas políticas terem como referência as metas estabelecidas no PNE.

Para que isto se concretize é fundamental a instituição do Sistema Nacional de Educação que deverá dar forma ao regime de colaboração e terá como referência a efetivação das metas estabelecidas no PNE, através do financiamento por ele delineado.

É também necessário que se discuta a gestão adequada dos recursos disponíveis. A Constituição é clara ao estabelecer o princípio da gestão democrática como instrumento de construção pedagógica, transparência e controle social dos recursos destinados à educação.

O Documento também faz um exaustivo levantamento da legislação existente no país sobre o financiamento da educação. Inicia discorrendo sobre os recursos vinculados pela Constituição Federal para a educação: a vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino que estabelece o mínimo a ser aplicado em educação pela União, Estados, Distrito Federal e Município; o salário educação cuja contribuição social recolhida pelas empresas é fonte adicional de financiamento; a Emenda Constitucional 59 de 2009 que estabeleceu que a aplicação dos recursos públicos em educação está vinculada ao produto interno bruto, o que foi consubstanciado na Meta 20 do PNE.

Cita ainda a Lei Nº 12.858 de 2013, que determinou a destinação exclusiva para a educação e para a saúde de determinadas receitas. Alerta, no entanto que o atendimento à Meta 20 do PNE de aplicar em educação 10% do PIB até 2024 exigirá um aporte de recursos maior do que os que hoje estão vinculados.

Como isso será possível? O Documento cita estudo realizado pelo IPEA que apresenta uma proposta de como elevar o volume de recursos destinados à educação. O estudo propôs a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas e a elevação dos mínimos constitucionais, referentes à manutenção de desenvolvimento do ensino de 18% para 20% no âmbito federal e de 25% para 30% nos âmbitos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Constituição, além de vincular a aplicação de recursos, também estabeleceu que deveria ser garantido um “padrão de qualidade” para o ensino ministrado no país. O PNE explicitou que esse padrão se efetivará por meio do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), que serão referências para os recursos a serem aplicados. No entanto, a metodologia para o seu cálculo ainda não está concretizada. É urgente o estabelecimento desses valores. Construir pactos e consensos entre os entes federados e a sociedade sobre essa questão se coloca como um desafio os participantes da III CONAE.

A Constituição Federal ainda estabelece que os entes federados devem organizar seus sistemas em regime de colaboração, para a garantia de equalização de oportunidades educacionais e de um padrão mínimo de qualidade para todo o país. A LDB explicita o papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a liderança desse processo é da esfera federal, que se efetiva tanto no apoio financeiro quanto no técnico para que as metas e estratégias do PNE sejam realizadas pelos entes federados. É neste cenário que se coloca o desafio da implantação do Sistema Nacional de Educação, efetivando a cooperação.

A experiência existente no Brasil com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que vigorou de 1996 a 2006 e depois, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a partir de 2006, pode fornecer elementos importantes para se encontrar o modelo “ideal”

de financiamento da educação que contenha fortes ingredientes de cooperação federativa.

Em 2020 terminará a vigência do FUNDEB, e é preciso que a III CONAE estabeleça um amplo processo de discussão sobre a sua revisão, tomando como referência o padrão de qualidade expresso no debate do CAQ conforme estabelecido pelo PNE.

É preciso ficar claro que a defesa de mecanismos sistemáticos de financiamento público na área educacional está intimamente articulada com a defesa da gestão democrática da educação e da escola. Nesse sentido, são fundamentais novos processos de organização e de gestão capazes de estimular a iniciativa e a participação coletivas.

Na sequência, o Documento aborda a importância da gestão e da participação para que os sistemas de ensino e as escolas cumpram suas finalidades sociais na busca da democratização. Contempla uma ampla exposição sobre a importância da gestão democrática no ensino superior.

Também é imprescindível que se concretize o que está estabelecido na lei de que os secretários de educação sejam ordenadores e gestores plenos de despesas.

Concluindo este Eixo, o Documento afirma que o financiamento da educação, para que as metas do PNE bem como a ampliação dos recursos para atingir os 10% do PIB sejam atingidos, vão requerer uma grande discussão e propõe a ampla mobilização para garantir a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95 de 2016 que instituiu o “Novo Regime Fiscal no Âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.

Francisco Carbonari, Conselheiro do CEE de São Paulo e
Ester Carvalho, Coordenadora do FNE