

A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SOB O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E A (IN)ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO (SASE)

RESUMO: Este trabalho integra os estudos desenvolvidos pelo Grupo de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais” da Universidade Federal do Espírito Santo. Trata-se de uma pesquisa exploratória bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, cujo objetivo é analisar o tema financiamento da educação, articulando-o à criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e à regulamentação do Regime de colaboração (RC). Ao confrontarmos os resultados e conclusões das pesquisas ao atual cenário de teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, concluímos que esta medida trouxe ainda maiores impedimentos à criação do SNE, evidenciando a propensão, por parte dos órgãos do governo central, ao não atendimento às metas do Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE/2014), entre elas aquelas referentes à instituição do SNE.

Palavras-Chave: Financiamento da educação. Sistema Nacional de Educação. Regime de Colaboração. Emenda Constitucional 95/2016.

INTRODUÇÃO

As decisões tomadas pelo poder público em relação à educação, na forma de políticas públicas, nem sempre estão associadas ao atendimento das reais necessidades da comunidade educacional. Haja vista as recentes mudanças que o governo central tem deliberado, em especial após o ato político de destituição da Presidenta Dilma Rousseff e a tomada do poder pelo atual Presidente Michel Temer. Avolumam-se as deliberações estritamente verticais, cujo diálogo com a sociedade civil e a representatividade das entidades do meio educacional têm sido suprimidos, numa explícita negação aos princípios da democracia. Tais expedientes dão lugar a implementação de políticas públicas por meio da aprovação de medidas provisórias e Emendas Constitucionais (EC)

pouco dialogadas e que atendem a objetivos escusos e diversos aos interesses da classe educacional, porém com intensa participação de entidades ligadas ao setor empresarial.

Desde a redemocratização do país, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país registrou uma historiografia de ampliação dos direitos dos cidadãos, com a extensão de faixa etária da obrigatoriedade da educação pública entre outras conquistas legalizadas por meio da LDB 9394/96, e de outros importantes dispositivos legais que buscam assegurar acessibilidade e permanência escolar para todos os brasileiros e brasileiras, capacitando-os para o exercício da vida e para a profissionalização. Nota-se, no entanto, uma recorrente descontinuidade das medidas educacionais acionadas pelo Estado, com causalidade principalmente ligada a fatores de financiamento.

Certamente, estamos atravessando uma crise política, econômica e social resultante da e na aplicação de medidas que retiram direitos (de muitos) e preservam privilégios (de poucos). Oliveira (2018) assinala que o país do futuro encontrou seu destino congelado pelas medidas provisórias, pelas EC que se presentificam permanentemente. A recente EC 95/2016 é um exemplo claro e contundente dessas ingerências por parte do governo central. Num país em que os gastos com os direitos subjetivos do cidadão já há muito têm sido restritivos, a promulgação desta medida vem agravar ao extremo a condição da oferta da educação, inviabilizando a melhoria desta oferta e tornando-se mais um fator impeditivo da institucionalização do SNE, na medida em que reduz a condição e motivação dos entes para atuarem em Regime de Colaboração.

Estas atestações nos provocam à elaboração do presente estudo que está baseado no levantamento bibliográfico da pesquisa “Regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Educação no Brasil: relações intergovernamentais para a garantia do direito à educação”. A pesquisa traz como recorte temporal o ano de 2009, posto ser este o ano da promulgação da Emenda Constitucional 59/2009 que, entre outras deliberações, reafirma a necessidade da criação do SNE. Nos textos que articulam financiamento à instituição do SNE, foi identificada uma recorrência no tema que trata da implementação do Fundef e do posterior Fundeb, sendo consonante dentro dos trabalhos elencados, a avaliação de que tais políticas são basilares para a implementação do SNE, posto terem trazido uma distribuição mais equânime dos recursos, contribuindo para diminuir as desigualdades na oferta da educação básica por todo o território nacional.

Após esta breve introdução, trazemos uma reflexão sobre a atuação da SASE e sua inoperância na promoção de ações que viabilizem a instituição do SNE, evidenciando as influências exercidas por agentes do setor privado. Em decorrência destas ingerências externas, analisamos também as trajetórias e percalços enfrentados na busca pela instituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), importantes instrumentos para a distribuição de recursos equanimemente de forma a garantir um padrão básico na qualidade da educação, objetivo primordial da instituição do SNE. Finalizamos com breves considerações sobre os impactos prováveis da EC 95/2016 sobre o financiamento da educação e o conseqüente retardo na instituição do SNE, posto que este implica na responsabilização legal de complementação e redistribuição de recursos por parte do governo central, o que em cenários de recessão orçamentária, fica comprometido.

(RE)CONFIGURAÇÃO DA SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO (SASE)

A SASE foi criada em 2011 como resposta à demanda da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010. Nasceu imbuída da tarefa política de estimular, ampliar e articular a colaboração entre os entes federados com o fim de sistematizar a instituição do SNE. Segundo descrito em sua página institucional, a SASE teria a atribuição de promover a produção de trabalhos acadêmicos sobre o tema da instituição do SNE, o que até certo ponto atendeu por meio da publicação da coleção de seus cadernos temáticos (SASE, 2016). A SASE também se ocuparia de fomentar diálogo entre gestores dos sistemas educacionais a fim de promover ações em prol da instituição do SNE, contribuindo de forma acessória para que as metas do PNE fossem efetivadas. Observamos que o PNE/2014 prescrevia o prazo de dois anos a partir da sua promulgação para que o SNE estivesse instituído, porém tal demanda ainda não se concretizou demonstrando a clara inoperância da SASE em relação à sua principal atribuição.

Por outro lado, sob a forte influência de representantes de instituições privadas, foram sendo institucionalizadas políticas educacionais anunciadas como sendo respostas à necessidade de instituição do Regime de Colaboração através de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Este novo modelo de RC já vinha sendo desenhado desde a Emenda Constitucional 59/2009 quando em seu texto altera o termo

“Legislação complementar” para o plural “Legislações complementares” com fins de estabelecimento da regulação do RC. Isto contemplaria o caráter plural, pontual e sectário dos ADEs, que tiveram sua implementação institucionalizada por meio da Resolução 01/2012 do Ministério da Educação (BRASIL, 2012). No entanto, este novo tipo de RC promove a fragmentação das políticas públicas segmentando os territórios com atendimentos pontuais (ARAÚJO, 2012), o que contraria a premissa de universalização e equidade na oferta da educação pública.

Diante da evolução destas políticas que em nada contemplam as demandas amplamente debatidas nas CONAEs e asseguradas como metas no PNE/2014, e ainda tendo como agravante o teto de gastos instituído pela EC 95/2016, podemos concluir que a SASE tem se distanciado do objetivo de sua formulação, tornando-se um órgão acessório do MEC sem grande valia ou função contributiva para a melhoria da educação nacional.

A INSTITUIÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ)

A instituição de parâmetros balizadores para a oferta da educação em todo o país é assinalada desde a CF/88, quando esta estabelece que a oferta da educação deve obedecer padrões mínimos de qualidade (Art. 206, 211, 212). Esta demanda também é destacada no texto da LDB 9394/96 no Art. 4., porém sua normatização está em atraso, de acordo com o cronograma de metas previsto pelo PNE/2014, em sua estratégia 20.6 da meta 20.

De acordo com os estudos de Carreira; Pinto (2007) e Cara (2018), para institucionalização do CAQi é necessário viabilizar um padrão de qualidade que contemple os insumos mínimos e não pré-fixar um valor fixo do recurso existente, isso porque os recursos próprios são desiguais entre os 5570 municípios que compõem nosso país. São considerados insumos indispensáveis: piso nacional salarial dos docentes, política de carreira, número de alunos por turma, garantia de formação continuada, alimentação e transporte escolar condigno aos alunos, equipamentos (biblioteca, laboratório de informática, internet com banda larga, laboratório de ciências, quadra poliesportiva coberta). Estes itens são basilares para a oferta de uma educação mais equânime por todo o território nacional,

É notório que o valor/aluno do Fundeb não é capaz de viabilizar o CAQi, o que perante a lei do PNE já deveria estar vigorando desde o ano de 2016. Destacamos assim que

O CAQi será “referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).” (Estratégia 20.6 da meta 20 do PNE (2014- 2024)).

Desse modo, a implementação do CAQi, é um marco que referência um conjunto de padrão mínimo estabelecido na legislação educacional, cujo reajuste ocorrerá progressivamente até a total implementação do CAQ, destacamos que este deveria estar em funcionamento como demanda a lei do PNE desde o ano de 2016.

O direito à educação tangencia-se no cenário educacional brasileiro de maneira restritiva, apresentando certa inviabilização em ser implementado na sua totalidade, visto que os anacronismos são notórios. Assim, de acordo com o relatório final do GT CAQ, teve por desígnio a elaboração de estudos que contemplasse a efetivação do CAQ como critério para o financiamento da Educação Básica. Em contrapartida, a respeito dos decretos¹ 2016 e 2017, é possível sinalizar que

Desrespeita as deliberações do Pleno do FNE com relação ao cronograma da CONAE 2018; subordina o FNE ao MEC na condução da CONAE 2018, ao transferir ao MEC a elaboração das diretrizes gerais e organizativas do FNE, contrariando o artigo 6.º da Lei n. 13.005/2014. (...) Ademais, a ausência da definição, por parte do MEC, do financiamento para CONAE 2018 inviabiliza sua realização. O decreto, ainda, suprime a redação mais abrangente relativa ao objetivo geral da CONAE 2018; restringe as contribuições da Conae para a elaboração da política nacional e na indicação de ações que promovam avanços nas políticas públicas e; desconsidera a atribuição do FNE de fazer o monitoramento do PNE, (BRASIL, 2017).

Sena (2014) demonstra que as políticas de financiamento foram afetadas pelas relações entre o poder central, regionais e locais, com adoção dos fundos contábeis para alcançar a equidade e o regime de colaboração entre os entes federados.

Pensar acerca da descentralização dos entes federados, numa perspectiva autônoma do regime de colaboração cooperativista, com vista ao direito à educação no sentido de produção e universalização da educação básica de qualidade, é reconhecer o atendimento

¹ Decreto de 9 de maio de 2016 com o decreto de 27 de abril de 2017.

a luz da CF de 1988 no Art.205 ao afirmar que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Todavia, convém ressaltar que alguns avanços ocorreram nas relações federativas no que se refere ao direito à educação, conforme Araujo (2005) enfatiza:

O direito à educação pode ser definido pela gratuidade da oferta da etapa elementar de escolarização, que varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos, quanto dos indivíduos em frequentá-las. (ARAUJO, 2005, p.74).

Buscamos entender as contradições, os desafios e as mediações que determinam seu funcionamento, ao passo que a tensão da ausência de um SNE nos dias atuais tem resultado grandes fragilidades quanto ao direito à educação brasileira.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Por certo, a política de financiamento e gratuidade do ensino adotada em nosso país, por consequência de um lento avanço no processo histórico faz do direito à educação constituir-se num campo rudimentar de investigação. A educação não pode ser privilégio de poucos, precisa ser democrática e oportuna a todos. Tivemos avanços, com alguns percalços, estamos em busca de consensos, perspectivas melhores, sobretudo porque a EC 95 limita o financiamento, ocasionando o retrocesso para as políticas educacionais, um anacronismo na história da educação.

Reconhece-se assim que passamos por momentos desafiadores devido ao Ajuste fiscal que impede qualquer investimento devido à instituição do teto de gastos, o que mexe em direitos fundamentais consagrados pela Constituição Cidadã de 1988. Destacamos que a educação é um desafio a longo prazo e a EC 95/16 traz sérios riscos que tangenciam o financiamento educacional, visto que a receita cai devido a recessão econômica do país, este por sua vez não representa o gasto total em educação, mas é o fundo educacional que garante boa parte da educação básica no Brasil.

Por fim, acreditamos que este estudo pode contribuir na compreensão das recentes reformas educacionais brasileiras, especialmente no que se refere às injunções políticas, contradições evidenciando conflitos de interesses.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. C. *Município, Federação e Educação*: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333 f. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

ARAÚJO, G.C. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola, Brasília**, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/83-595-1-PB%20(1).pdf> acesso em 10 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

_____. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução Nº 1**, de 23 De Janeiro 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei nº. 13.005/2014 de 25 de junho de 2014. <http://portal.mec.gov.br>

_____. PEC 241/2016 - **Proposta de Emenda à Constituição**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em 01 set. 2018.

_____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/apresentacao>> Acesso em 16 set. 2018.

_____. Fórum Nacional de Educação. *Conae, 2016a*. Disponível em: <Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/documentos/conae-2018>>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. Conae - *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação*. 2010

CARA, Daniel. **Custo do PNE: transição do CAQi e CAQ**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel>. Acesso em 01 set. 2018.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

PINTO, José Marcelino de Resende. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 05 mar. 2018.

Projeto: **REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS PARA A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**. Descrição: Contemplado na Faixa B da CHAMADA UNIVERSAL MCTI/CNPq Nº 01/2016 com financiamento a partir de junho de 2017, o projeto foi registrado na PRPPG/Ufes sob o número 6721/2015.

SENA, Paulo. **O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) E O CUSTO ALUNO-QUALIDADE (CAQ): AS METAS ESTRUTURANTES PARA O CUMPRIMENTO DO PNE SUBIRAM NO TELHADO?** ESTUDO TÉCNICO JULHO DE 2017. Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/o-sistema-nacional-de-educacao-sne-e-o-custo-aluno-qualidade-caq-as-metas-estruturantes-para-o-cumprimento-do-pne-subiram-no-telhado>> Acesso em 01 set. de 2018.