

PARECER Nº 006/2025

ASSUNTO: Minuta de Lei Programa Educação Fiscal no município de Balneário Camboriú

INTERESSADA: Professora Dra. Maria Ester Menegasso - Secretária Municipal de Balneário Camboriú

RELATORES: David Robert Bento Lima e Marcos Antonio da Silva

I - RELATÓRIO

Este parecer analisa a proposta de implantação do Programa de Educação Fiscal no município de Balneário Camboriú (PEFBC), proposta encaminhada pela Secretaria de Educação deste município em 05 de março de 2025, em conformidade com a Portaria 413, de 31 de dezembro de 2002 - do Governo Federal - e o Decreto 239, de 03 maio de 2007 - do Governo do Estado de Santa Catarina. Foram examinadas a minuta de lei, a legislação concernente, artigos científicos publicados relacionados ao tema, a pertinência do programa para a realidade educacional do município e suas possíveis contribuições.

II - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é hoje uma ação interministerial que, na sua concepção, foi proposta pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) em 1995. A educação fiscal surgiu no Brasil como consequência de um movimento de reforma do Estado iniciado na década de 1990. Sua proposta inicial era chamar a atenção *“para a necessidade de que fossem desenvolvidas ações educativas para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, pelo cidadão”*. Em 1996 a Confaz realiza um seminário de Administração Tributária, na cidade de Fortaleza - CE, onde se insere o tema da Educação Tributária. Entre as conclusões deste seminário destacou-se: *“a introdução do ensino, nas escolas, do programa de consciência tributária é fundamental para*

despertar nos jovens a prática da cidadania, o respeito ao bem comum e a certeza de que o bem-estar social somente se consegue com a conscientização de todos". Em 1997 o Confaz cria um Grupo de Educação Fiscal (GEF) que, com o crescimento de sua abrangência, passa em 1999 a se denominar PNEF. Uma nova estrutura passa a ser definida com a publicação da Portaria 413/2002, em que enfim se aproximam, para desenvolver o programa e suas diretrizes, as pastas da fazenda e da educação, nas três esferas do governo. A gerência do programa, no entanto, permaneceu atrelada ao Ministério da Fazenda. Em Santa Catarina, como a temática consta no rol dos temas transversais da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a Educação Fiscal foi pautada no Currículo Base da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do Território Catarinense. A Secretaria de Estado da Educação disponibiliza em seu sítio de internet materiais de apoio sobre o tema, composto por quatro cadernos, além de material pedagógico sobre o conteúdo para os professores.

A minuta de lei do PEFBC vai ao encontro do que ocorreu no cenário nacional e estadual, partindo de uma iniciativa da Secretaria da Fazenda, e não da Secretaria de Educação. A minuta possui dez artigos, e pela exposição de sua concepção e objetivos, suas ações devem ultrapassar os limites de atuação da Secretaria de Educação. Desta forma, procuramos neste parecer nos atermos às implicações do programa no âmbito desta pasta. Entre seus artigos são definidos o que é a educação fiscal, seus objetivos, a composição da equipe técnica e suas atribuições, a origem dos recursos financeiros. O programa em muitos aspectos parece pautar-se pelo documento base do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), de 2015, com algumas características próprias.

Entre essas características, destacamos a inversão da lógica estabelecida no próprio documento base, de se realizar primeiramente o contato junto ao Grupo de Educação Fiscal Estadual (GEFE), a sensibilização e familiarização com o programa por meio de *“reuniões técnicas, exibição de vídeos, realização de palestras e oficinas, dentre outras atividades. Esse esforço é dirigido a toda a sociedade civil: educadores, alunos do ensino fundamental e médio, lideranças locais, conselhos escolares, agentes públicos, autoridades dos Três Poderes”* para só então proceder a formalização e adesão ao programa. Na minuta de lei pretende-se primeiro instituir

o programa, terceiro passo no documento base, e somente após isso realizar a sensibilização da importância do tema. O próprio documento base apresenta problemas em sua concepção pedagógica. No contexto do documento observamos que o mesmo se pauta sobre a teoria do “capital humano”, a informação assimétrica e a busca de “igualdade” de oportunidades (ao invés da equidade). Esses pressupostos vão de encontro ao que estabelece a proposta curricular de Balneário Camboriú.

Outro aspecto a se observar refere-se ao momento em que surge este programa. Infelizmente, é de conhecimento dos profissionais da educação, e já foi relatado neste conselho em reuniões anteriores, que a Educação em Balneário Camboriú passa por um momento delicado, do ponto de vista estrutural, material, financeiro e pedagógico. São necessários investimentos e ações rápidas e assertivas para melhorar as mais diversas questões (ampliação do número de vagas, tecnologia e acesso à internet, reforço escolar para os alunos com dificuldades de aprendizagem, ajustes do fluxo escolar e distorção idade-ano, oferta de vagas na EJA para os estudantes migrantes e programas de formação profissional, melhoria dos indicadores educacionais, entre tantas outras demandas). Não parece oportuno, em face a tantos compromissos, assumir mais esta atribuição a rede municipal de ensino. A própria forma com que este pretende ser introduzido pode gerar resistências por parte dos educadores.

Um terceiro aspecto relaciona-se de maneira direta com um dos objetos da educação fiscal: a destinação dos tributos arrecadados. Para a efetivação do programa, a minuta de lei aponta a necessidade de criação de um Grupo de Trabalho do Programa de Educação Fiscal de Balneário Camboriú (GTEFBC), formado por quatro membros, recomendamos que sejam do quadro efetivo de servidores do magistério. Elenca-se também a necessidade de elaborar materiais pedagógicos para esse fim (ou adquiri-los junto a parcerias), a divulgação das ações, entre outros custos. Apesar de apontar que estas ações serão desenvolvidas com recursos próprios, o programa não aponta uma estimativa de custos aos cofres municipais. Apesar da relevância e das boas práticas que pretende inspirar, torna-se difícil a mensuração de seus resultados objetivos, ou o estabelecimento de indicadores que ajudem a demonstrar sua extensão para a melhoria da Educação

municipal, ficando provavelmente limitado ao número de indivíduos participantes. Existe ainda, a questão de fundo ideológico do programa. Não foram encontrados artigos científicos que apresentem evidências quantitativas dos benefícios do programa, somente avaliações subjetivas do tema. A esse respeito, destacamos dois trechos, de pesquisadores distintos: para Campanha e Tenório (2017, p.1)

A conclusão a que se chega é a de que a defesa de uma proposta de educação para a cidadania baseada unicamente em uma relação onerosa entre cidadão e Estado parece inapropriada, uma vez que qualifica o cidadão tal qual um “acionista”, com a responsabilidade de investir no Estado para ter o direito de receber algum serviço ou informação. Sob essa ótica, a cidadania deixa de ser o resultado de conquistas históricas da sociedade humana para se reduzir a uma relação funcionalista e gerencial entre fisco e contribuinte.

Em outro trabalho, desenvolvido por Reis et al. podemos destacar *“consequentemente, permanece a intenção de se ter um programa a mais para a administração pública, como apêndice, do que um instrumento de gestão da eficiência, como requer o serviço público”* (2012, p.52).

Considerando, finalmente os aspectos e impactos pedagógicos dessa proposta, compreendemos que qualquer processo educativo, segundo o conjunto de concepções que estruturam o trabalho pedagógico no âmbito das Unidades Escolares da Rede Municipal de Educação, é norteado pela relação imbricada entre os sujeitos históricos desse processo e as determinações objetivas desse processo e desses sujeitos. Essa é uma premissa fundamental da concepção pedagógica da Proposta Curricular de Balneário Camboriú (PCBC) aprovada e publicada em 2021. Assim:

O objeto da educação na perspectiva da Teoria Histórico-Cultural se torna a apropriação dos conhecimentos produzidos historicamente que levam a esta transformação. Assim, por meio da educação os indivíduos associados devem apropriar-se do conhecimento associado (grifo nosso). (Balneário Camboriú, 2021, p. 41)

O texto da PCBC segue afirmando que o processo educativo, enquanto totalidade, em sua finalidade, resulta da mediação da relação dos seres de nossa espécie na perspectiva de produzir os elementos materiais para sua sobrevivência e desenvolvimento. Ele é fruto da percepção de necessidades que, ao serem atendidas, produzem nossa cultura e ressaltam nossa humanidade. Nesse sentido:

[...] os processos educativos ganham relevo tendo em vista que é pela necessária apropriação dos objetos, na sua verdadeira função social, que cada novo ser da espécie produz em si as características-qualidades especificamente humanas. (Balneário Camboriú, 2021, p. 45)

Desta maneira, compreendemos, a partir dos fundamentos teóricos adotados pela PCBC, que este processo educativo deve partir do fundamento real das necessidades dos estudantes. Há, nessa perspectiva, a tradução dessas necessidades históricas num currículo cuja concepção apresentada articula, orienta e torna exequível essa práxis pedagógica. Entendemos que qualquer proposta pedagógica complementar ao Projeto Político Pedagógico das Unidades da Rede Municipal de Ensino de Balneário Camboriú deve respeitar o conjunto efetivo das concepções da PCBC.

Desse modo, seria desejável que o conteúdo desta proposta fosse fomentado a partir da realidade dos estudantes que são o seu alvo e não o contrário. Ou seja, os estudantes não deveriam ter que anuir à proposta apresentada de modo apenas prescritivo. Em vez disso, o programa deve abraçar, enquanto concepção, o "nascer" dessa ideia como uma necessidade dos próprios estudantes e não mais uma "tarefa" para a qual eles não veem sentido.

III - CONCLUSÃO

Considerando o exposto no parecer sobre a Minuta de Lei do Programa de Educação Fiscal de Balneário Camboriú (PEFBC), e após análise dos seus fundamentos, viemos apresentar o voto.

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) teve origem na década de 1990 como uma ação interministerial, inicialmente proposta pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). O objetivo central do programa sempre esteve pautado na conscientização dos cidadãos quanto às suas obrigações tributárias, vinculando essa prática ao exercício da cidadania. Em Santa Catarina, a temática já se encontra presente no Currículo Base da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do Território Catarinense, estando disponível, inclusive, material de apoio para os professores e professoras.

A minuta da Lei do Programa de Educação Fiscal de Balneário Camboriú (PEFBC) alinha-se aos princípios e diretrizes do PNEF, buscando ampliar a

conscientização sobre a importância dos tributos e sua destinação para o bem comum. A iniciativa contribui para a formação cidadã dos estudantes e da comunidade, fortalecendo a transparência e a participação social na gestão pública. No entanto, para garantir sua efetividade e aceitação, alguns ajustes são recomendados.

INDICAÇÕES:

Em primeiro lugar, sugere-se que o processo de implementação do programa siga a lógica estabelecida no documento base do PNEF, priorizando ações de sensibilização e formação antes da formalização do programa. Dessa forma, seria possível garantir maior adesão da comunidade escolar e da sociedade em geral, reduzindo possíveis resistências.

Outro ponto a ser ajustado diz respeito ao contexto atual da Educação em Balneário Camboriú. Considerando os desafios estruturais, materiais e pedagógicos enfrentados pela rede municipal, recomenda-se que a implementação do programa ocorra de forma gradual, evitando impactos negativos sobre outras demandas prioritárias, como ampliação de vagas, reforço escolar e acesso a tecnologias educacionais.

Além disso, a minuta prevê a criação de um Grupo de Trabalho do Programa de Educação Fiscal de Balneário Camboriú (GTEFBC), composto por quatro membros, bem como a produção de materiais pedagógicos e ações de divulgação, entendemos ser primordial que estes membros sejam do quadro efetivo de servidores do magistério público municipal e para garantir a viabilidade financeira do programa, sugere-se a inclusão de uma estimativa detalhada de custos e fontes de financiamento, promovendo maior transparência e previsibilidade orçamentária.

Recomenda-se ainda que o programa adote uma abordagem pedagógica que contemple não apenas a relação entre o cidadão e o Estado sob uma perspectiva tributária, mas também uma visão ampla da cidadania, dos direitos sociais e da participação democrática.

Dessa maneira, visando ajustar o texto às concepções pedagógicas da PCBC sugerimos algumas alterações na redação do texto legal:

Onde se lê: "Art. 2º considera-se educação fiscal, para fins desta Lei, o conjunto de ações mediante as quais o indivíduo e a coletividade constroem valores, conhecimentos e atitudes, voltados à gestão e ao controle de recursos públicos de forma responsável, com base no exercício da cidadania e da corresponsabilidade, usando o bem comum, melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade social, podendo ser desenvolvida por meio de campanhas educativas e parcerias institucionais."

Leia-se:

Art. 2º considera-se educação fiscal, para fins desta Lei, o conjunto de processos de ensino-aprendizagem mediante os quais a comunidade escolar constrói uma práxis de valores, conhecimentos e atitudes, que orientam o uso racional de recursos públicos de forma responsável, com base no exercício da cidadania e da corresponsabilidade, usando o bem comum, melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade social, podendo ser desenvolvida por meio de campanhas educativas e parcerias institucionais.

No artigo 3º onde se lê:

II – Promover o conhecimento e a conscientização dos estudantes e da comunidade, sobre a função social dos tributos no financiamento das políticas públicas e a importância da participação cidadã na gestão pública com vistas ao exercício do controle social;

Leia-se:

II – Articular o conhecimento e a conscientização dos estudantes e da comunidade, sobre a função social dos tributos no financiamento das políticas públicas e a importância da participação cidadã na gestão pública com vistas ao exercício do controle social;

Onde se lê:

VII – fortalecer, por meio de ações relacionadas à Educação Fiscal, o comportamento ético na administração pública e na iniciativa privada, no combate a pirataria, à corrupção e à sonegação.

Leia-se:

VII - fortalecer, por meio de processos pedagógicos relacionados à Educação Fiscal, o comportamento ético na administração pública e na iniciativa privada, no combate a pirataria, à corrupção e à sonegação.

Sugerimos a supressão da palavra "propiciar" do item VIII. Sugerimos ainda que algumas correções ortográficas sejam feitas:

No artigo 4º, parágrafo único, deve-se acentuar a palavra " parágrafo". Nesse mesmo artigo, em seu item II deve-se acentuar a palavra "técnica".

No artigo 5º, seguindo a redação do Art. 3º, item I, acrescentar o termo "interdisciplinar"

Recomendamos, por fim, uma revisão ortográfica do texto.

VOTOS DO RELATORES:

Diante dos ajustes propostos, e considerando a relevância da iniciativa para a formação cidadã, o voto desta relatoria é **favorável** à aprovação da minuta de Lei do Programa de Educação Fiscal de Balneário Camboriú (PEFBC), com a recomendação de que sejam feitas as adequações necessárias para garantir sua implementação alinhada às demandas educacionais do município.

IV - DECISÃO DO PLENÁRIO

O Conselho Municipal de Educação, em reunião extraordinária realizada no dia [data], deliberou pela [decisão final], conforme os argumentos apresentados neste parecer.

Professora Dayane Regina Masselai
Presidente do Conselho Municipal de Educação

David Robert Bento Lima
Marcos Antonio da Silva
Relatores