



Educação

ISSN: 0101-465X

reeduc@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul  
Brasil

Davies, Nicholas

Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação

Educação, vol. 37, núm. 2, mayo-agosto, 2014, pp. 190-200

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84831710006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



# Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação

*Weaknesses and challenges of financing education plans*

*Fragilidades y retos de financiamiento en planes de educación*

NICHOLAS DAVIES\*



**RESUMO** – O artigo analisa planos de educação no Brasil, com foco no financiamento. Aponta a fragilidade de planos numa sociedade, economia e Estado que não visam ao bem comum, agravada pelo descumprimento sistemático de leis pelos próprios governos. Registra a pouca confiabilidade das estatísticas educacionais e, portanto, a precariedade na elaboração de diagnósticos e avaliação de metas alcançadas e analisa as propostas de planos nacionais de educação (PNE) formulados no final dos anos 1990, da Lei nº 10.172, que instituiu o PNE em 2001, e do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), lançado pelo governo federal em 2007. Examina brevemente o documento final da CONAE (Conferência Nacional de Educação), de 2010, a Lei nº 13.005, que instituiu o novo PNE em junho de 2014, comparando alguns de seus aspectos com o Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 2012 e o PL original, encaminhado pelo governo federal em dezembro de 2010.

**Palavras-chave** – Planos nacionais de educação. Financiamento da educação. Estatísticas educacionais.

**ABSTRACT** – The article analyses education plans in Brazil, with a focus on education funding, pointing out the fragility of plans in a society, economy and State not aimed at the common good, aggravated by a systematic non-compliance of laws by the governments themselves. Examples are given of the little reliability of educational statistics and, therefore, the precariousness in the elaboration of diagnosis and evaluation of targets achieved and an analysis is made of proposals of national education plans (NEP) drafted in late 1990's, in Federal Law nº 10.172, which established the NEP in 2001, and of the Education Development Plan launched by the federal government in 2007. A brief examination is made of the final document issued by the National Conference on Education, held in 2010, and Law nº 13.005, which instituted the new NEP in June 2014, comparing some of its aspects with Bill approved by the Chamber of Deputies in October 2012 and the original Bill, submitted by the Federal government in December 2010.

**Keywords** – National education plans. Education funding. Educational statistics.

**RESUMEN** – El artículo analiza planes de educación en Brasil, con foco en financiamiento. Apunta la fragilidad de planes en una sociedad, economía, y Estado que no tienen como objetivo el bien común, agravada por el no cumplimiento sistemático de leyes por los propios gobiernos. Registra la poca confiabilidad de las estadísticas educacionales y, por lo tanto, la precariedad en la elaboración de diagnósticos y evaluación de metas obtenidas y analiza las propuestas de planes nacionales de educación formulados en los finales de los años 1990, la Ley nº 10.172, que ha instituido el Plan Nacional en 2001, y del PDE (Plan de Desarrollo de Educación), lanzado por el gobierno federal en 2007. Examina brevemente el documento final de la CONAE (Conferencia Nacional de Educación), de 2010, la Ley nº 13.005, que ha instituido el nuevo Plan en junio de 2014, comparando algunos de sus aspectos con el Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de los Diputados y el Proyecto de Ley original, presentado por el gobierno federal en diciembre de 2010.

**Palabras clave** – Planes nacionales de educación. Financiamiento de la educación. Estadísticas educacionales.

---

\* Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil) e Professor na Universidade Federal Fluminense (Rio de Janeiro, RJ, Brasil).  
E-mail: <nidavies1@hotmail.com>.

## INTRODUÇÃO

Pretende-se aqui fazer algumas considerações gerais sobre planos de educação no Brasil, com foco no financiamento. Inicialmente, aponta-se a fragilidade de planos numa sociedade, economia e Estado que não visam ao bem comum, mas sobretudo aos interesses de grupos e classes poderosos, embora numericamente minoritários. Tal fragilidade é agravada pelo descumprimento sistemático de algumas leis pelos governos. Em seguida, registra-se a pouca confiabilidade das estatísticas educacionais e, portanto, a precariedade na elaboração de diagnósticos e avaliação de metas alcançadas. No item seguinte, são analisadas as propostas de planos nacionais de educação (PNE) formulados no final dos anos 1990, da Lei nº 10.172, que instituiu o PNE em 2001, em vigor até o final de 2010, e do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado pelo governo federal em 2007. No quarto item, examina-se brevemente o documento final da CONAE (Conferência Nacional de Educação), realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, que supostamente serviria de base para o projeto de lei (PL) de PNE a ser encaminhado pelo governo federal. Comenta-se, ainda, a Lei nº 13.005, que instituiu o novo PNE em junho de 2014, comparando alguns de seus aspectos com o Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 2012 e o PL original, encaminhado pelo governo federal em dezembro de 2010.

### A FRAGILIDADE DOS PLANOS E DAS LEIS EM SOCIEDADES CAPITALISTAS DEPENDENTES E PATRIMONIALISTAS

Em primeiro lugar, cabe enfatizar a fragilidade da ideia de plano numa sociedade e Estado cuja lógica é regida pela racionalidade do capital em sua ânsia de reprodução e legitimação, e não pela racionalidade do atendimento das necessidades da maioria da população. Ainda que as políticas sociais em Estados capitalistas atendam parcialmente a estas necessidades, em última análise são subordinadas ao movimento maior do capital. Por mais bem concebido e intencionado que seja um plano, suas possibilidades de realização serão necessariamente limitadas e truncadas dentro da desordem capitalista e sobretudo da desordem capitalista dependente, como é o caso brasileiro, em que a classe dominante nunca teve nem tem projeto de independência nacional e as classes populares/subalternas até hoje não conseguiram se organizar para formular e implementar um projeto segundo seus interesses. Além disso, é um equívoco pensar que um plano de educação possa ser realizado com êxito desvinculado de outras medidas destinadas a resolver ou pelo menos atenuar problemas sociais que

afetam enormemente a educação, como o desemprego, os baixos salários, a falta de habitação decente, saúde, transportes, cultura. Tal plano terá poucas chances de êxito se não for associado a planos também em outras áreas.

Além desta debilidade estrutural, a conjuntura das últimas duas décadas foi/é desfavorável pois as políticas governamentais, sob o pretexto da existência de uma crise fiscal e gerencial do Estado, vêm implementando a redução dos gastos sociais e/ou seu redirecionamento para setores supostamente mais carentes, a privatização, e incentivo à participação da sociedade na manutenção de serviços públicos.

Vários exemplos mostram a fragilidade da ideia de plano, sobretudo de plano que se pretende voltado para atender as necessidades da imensa maioria da população. Um é o montante que se pagou e se paga de juros e/ou amortização do principal da dívida pública interna e externa. Tal montante ainda hoje consome boa parte do orçamento público, sobretudo o federal, e isso significou e significa menos recursos para a educação e outros setores menos importantes para os donos do poder e/ou de seus representantes/cúmplices nos governos e no aparelho de Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário).

Outro exemplo são as Emendas Constitucionais (EC) que, de iniciativa do governo federal, criaram o Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal e a Desvinculação da Receita da União (DRU) e retiraram bilhões de reais da educação de 1994 a 2010, mediante desvinculação de 20% dos impostos. Tal prejuízo só foi interrompido no início de 2011, em consequência da aprovação da EC nº 59, em 2009. Outro prejuízo são as transferências voluntárias ao setor privado, correspondentes a R\$ 9,348 bilhões em 2010 (BRASIL, TCU, 2011, p. 133) e as gigantescas renúncias tributárias e previdenciárias dos governos em favor das empresas, sob o pretexto de geração de empregos ou de reativação da economia. Em 2010, por exemplo, segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, TCU, 2011, p. 141), as renúncias federais teriam totalizado R\$ 143,9 bilhões, sendo R\$ 105,8 bilhões só de renúncias tributárias, valor quase igual às despesas liquidadas nas funções educação (R\$ 46,1 bilhões) e saúde (R\$ 62,9 bilhões). O prejuízo foi e é multiplicado pelas renúncias em âmbito estadual (ICMS, por exemplo) e municipal.

O descumprimento das leis é outro exemplo de fragilidade da pretensão de introduzir um mínimo de racionalidade (do ponto de vista das maiorias, claro) nas ações governamentais. A CF de 1988 previa que por 10 anos o governo federal deveria aplicar pelo menos 50% dos 18%, ou seja, 9% dos impostos na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, 9% que nunca foram aplicados, segundo o Tribunal de

Contas da União (BRASIL, TCU, 1997). Outro exemplo de descumprimento federal foi a complementação inferior à devida legalmente para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), reconhecida inclusive por Grupo de Trabalho constituído pelo MEC em 2003 (BRASIL, MEC, 2003) e também pelo documento final da CONAE (BRASIL, CONAE, 2010). Segundo o GT do MEC, a complementação legalmente devida porém não aplicada de 1998 a 2002 teria sido de mais de R\$ 12 bilhões. Por fim, até hoje o governo federal não regulamentou o padrão de qualidade da educação previsto em várias legislações desde a CF de 1988, o que, se realizado, exigiria assistência financeira do governo federal aos Estados e municípios que não alcançassem tal padrão.

Pode também ser lembrado como descumprimento legal o que prevê o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008), cuja inconstitucionalidade foi arguida por 5 governadores e, mesmo após ela ter sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011, foi descumprida por muitos governos, sendo o principal motivo de inúmeras greves de professores em 2012.

A fragilidade de planos de educação ou de quaisquer outros que pretendam beneficiar a maioria da população é exemplificada também pelo fato de governos adotarem uma série de artifícios para burlar a exigência de aplicação do percentual mínimo em educação e não há nenhum indicador seguro de que tais práticas tenham mudado. O ex-senador João Calmon, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 1988 para averiguar a aplicação do percentual mínimo, informava que “A violação na área dos governos estaduais é realmente generalizada. Em relação à violação na área dos Municípios, o crime que está sendo cometido é monstruoso” (BRASIL, Congresso Nacional, 1989, p. 40).

Vários outros estudos já constataram a não-aplicação da verba devida. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de São Paulo (SÃO PAULO, 1999), o governo estadual de São Paulo teria deixado de aplicar mais de R\$ 5,2 bilhões devidos legalmente em MDE entre 1995 e 1998. No Estado do Rio de Janeiro, constatou-se que o governo estadual deixou de prever mais de R\$ 600 milhões em MDE em 1997 (DAVIES, 2000), assim como a prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar mais de R\$ 4 bilhões devidos legalmente em MDE de 1998 a 2005 (DAVIES, 2006).

A fragilidade da vinculação é agravada pelo fato de os órgãos encarregados de fiscalizar as contas dos governos (os tribunais de contas e o poder legislativo) e de velar pelo cumprimento das leis (os ministérios públicos)

terem eficácia e/ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula. Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados na prática, e independentemente do estabelecido por lei, segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os ‘representantes’ do povo. Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente ou exclusivamente segundo critérios de ‘afinidade’ entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas ‘seletivamente’. Além disso, os TCs adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais.

### A CONFIABILIDADE DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS

Um dos grandes problemas do planejamento e, em particular, do planejamento educacional é a confiabilidade das estatísticas educacionais, comentada a seguir.

A falsificação de matrículas para fins de obtenção dos recursos do então FUNDEF, por exemplo, foi muito noticiada. Em 25/6/99 *O Globo* noticiou que o TCE iria investigar o aumento astronômico de matrículas, que em seis municípios fluminenses teriam crescido até 236% após a implantação do FUNDEF. A propósito dessa falsificação, o então presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, José Gomes Graciosa (1999), em seu relatório sobre o FUNDEF, registrou alguns destes saltos “excepcionais” em 1998, na comparação com 1997: Duas Barras (236,8%), Conceição de Macabu (105,2%), Comendador Levy Gasparian (90,4%), Vassouras (69,6%), Miguel Pereira (49,7%), Santa Maria Madalena (47,4%), Saquarema (42,4%) (GRACIOSA, 1999). Embora o MEC informe ter retificado os números de matrículas quando constatou irregularidades como essa, é pouco provável que a sua auditoria tenha investigado todas as mais de 30 milhões de matrículas no ensino fundamental em 1998 ou anos posteriores.

Também foi muito comum a dupla contagem de matrículas. Sérgio Costa Ribeiro (1991, p. 8) atribui a discrepância dos dados sobre evasão e repetência à “dupla contagem dos alunos nos censos escolares, que, devido às altas taxas de repetência, mudam de escola sem, no entanto, saírem do sistema ou então são rematriculados na mesma escola, como alunos novos na série”.

Os problemas não se limitam às matrículas, atingindo também as finanças da educação. Frequentemente, não temos como saber se são corretos os dados sobre as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do

ensino (MDE), pois eles não especificam todos os seus componentes devidos. Durante muitos anos, era comum os governos não incluírem a dívida ativa de impostos na base de cálculo do percentual mínimo vinculado à MDE. Ou, então, incluírem equivocadamente nessa base receitas que deveriam, ao contrário, ser contabilizadas como acréscimo ao mínimo, como os ganhos com o FUNDEF, como a prefeitura do Rio de Janeiro fez por muitos anos desde 1998, e o salário-educação, como o governo estadual do Rio de Janeiro fez ao longo de toda a década de 1990. Tudo com a concordância e/ou conivência dos Tribunais de Contas (TCs).

Outro obstáculo é que quase sempre os dados são apresentados de modo excessivamente agregado, genérico e até equivocado na documentação contábil (MELCHIOR, 1991, p. 273).

Outra distorção pode ser provocada pela dupla contagem dos gastos. Barjas Negri, que ocupou cargo de destaque no governo de FHC, registrou grande controvérsia sobre o quanto se gasta com educação no Brasil, e atribuiu a discrepância entre o IBGE (3,7% em 1990) e a UNESCO (4,6% em 1989) sobre o percentual do PIB gasto em educação no Brasil a grave equívoco metodológico de “dupla contagem dos gastos, sem a devida dedução das transferências intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais, e dos governos estaduais para os governos municipais. Isso pode ter elevado indevidamente a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados da Unesco” (NEGRI, 1997, p. 7).

Esta dupla contagem foi também constatada por Fagnani & Quadros (1991, p. 148) em 1987, quando cerca de 72% (Cz\$ 74,5 bilhões de um total de Cz\$ 103,4 bilhões) dos supostos gastos federais no então 1º grau foram transferências constitucionais (impostos e salário-educação) para Estados e municípios. O TCU (BRASIL, 2000, p. 416), por sua vez, informou, em seu Relatório sobre as Contas Federais de 1999, que o governo federal teria contabilizado as transferências federais (FPM, FPE, LC 87/96 e IPI-exportação) no âmbito do Fundef, de R\$ 4,9 bilhões, como se fossem suas despesas no ensino fundamental, as quais, sem esse artifício, cairiam de R\$ 8,095 bilhões para R\$ 3,1 bilhões.

A propósito do PIB, que os projetos de lei do PNE tomam como referência para vincular um percentual para a educação, vale lembrar a fragilidade do seu cálculo. Segundo *O Globo* (2007, Caderno de Economia, p. 27), o IBGE teria reformulado as contas nacionais de 2005 e a consequência foi o aumento de 11% do PIB: “O Brasil acordou ontem com a informação que a economia brasileira cresceu mais e está 10,9% maior (...). A causa dessa mudança tão grande é a reformulação das Contas Nacionais brasileiras. O IBGE passou a incorporar novas

pesquisas de produção e consumo e adaptou o peso de vários segmentos, que ainda refletiam uma estrutura produtiva de 1985”.

Por fim, outro fato que mostra a pouca confiabilidade dos dados. O relatório de atividades do FNDE (BRASIL, MEC, FNDE, 2006, item 1067.6334) registrava despesas de R\$ 399,9 milhões com a implantação do FUNDEB em 2005, quando o FUNDEB ainda nem havia sido aprovado pelo Congresso e, portanto, não fazia sentido efetuar tais despesas.

Em síntese, estas são algumas das dificuldades que enfrentamos para lidar com os dados educacionais e, portanto, para o planejamento educacional.

### **AS PROPOSTAS DE PLANOS DE EDUCAÇÃO DO FINAL DOS ANOS 1990, A LEI DO PNE DE 2001 (LEI Nº 10.172) E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)**

Convém recapitular alguns aspectos das propostas de PNE (a do MEC e a do CONED) que tramitaram no final dos anos 90 e da Lei do PNE, para examinar suas continuidades e descontinuidades e que expectativas ter em relação a qualquer plano.

Para a proposta do MEC, os principais problemas do sistema educacional seriam sua ineficiência, a má formação dos professores, a gestão incompetente dos recursos humanos e financeiros, e as soluções não dependeriam apenas do Estado. Ao contrário, a responsabilidade pela educação, mesmo a pública, seria de todos: a família, os meios de comunicação de massa, as organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, a ação da iniciativa privada. O trecho a seguir mostra a participação que se esperava da “comunidade”: “há que se incentivar igualmente o trabalho voluntário e a organização das comunidades, para, de forma participativa, colaborar na gestão da escola, para melhorar a qualidade do atendimento escolar e para enriquecer o patrimônio da escola, práticas que, em todas as democracias, constituem manifestação do exercício da cidadania responsável” (BRASIL, MEC, 1998, p. 17).

A “descentralização” das responsabilidades, no entanto, não era acompanhada da descentralização das decisões maiores, relativas à política educacional, que continuaram concentradas no governo federal. A gestão era incentivada, no máximo, em nível micro, da escola, não se estendendo aos órgãos centrais dos diferentes sistemas educacionais (municipais, estaduais e federal). Ou seja, para cuidar do cotidiano escolar, sobretudo das carências decorrentes da omissão do Poder Público, a “comunidade” era chamada a participar, com trabalho não remunerado, contribuições etc. Porém, no âmbito macro, de definição das prioridades educacionais, da utilização



dos recursos, da avaliação, dos currículos, o plano do MEC era centralizador, não prevendo a participação dos profissionais, pais, alunos e comunidade.

Para a consecução de todas as metas quantitativas, o MEC não propôs nenhum aumento significativo de gastos governamentais, mas apenas a “racionalização” dos recursos já disponíveis, que, se bem empregados, seriam suficientes para cumprir as metas. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios dos governos possibilitariam um volume significativo de recursos adicionais para atender a tais metas, é pouco provável que as metas do MEC pudessem ser realizadas apenas com o uso “judicioso” dos recursos constitucionalmente vinculados à educação. Se até hoje as práticas dos governantes têm deixado muito a desejar no uso judicioso desses recursos, por que razão mudariam a partir de então? Como o plano do MEC não apontava elementos concretos que permitissem esperar a aplicação correta e racional dos recursos da educação, as suas metas careciam de fundamentação, por não definirem a origem dos recursos adicionais para a sua realização. Ficou claro que ou as metas do plano do MEC eram apenas uso de retórica ou ele esperava contar com a participação da sociedade (leia-se “iniciativa privada” e trabalho voluntário das “comunidades” e mesmo de professores, quicá alunos) para cumpri-las.

Em última análise, ambos os ingredientes estavam presentes nas metas. A indigência técnica da proposta do MEC se revelou ainda na não-estimativa dos custos de cada matrícula adicional nos vários níveis e modalidades de ensino. Ora, qualquer plano de expansão da educação deve fazer tal estimativa e fixar a origem dos recursos, o que não foi feito pelo MEC, que apenas esboçou a origem dos recursos (participação da comunidade e ONGs, incentivo ao setor privado e “racionalização” dos gastos), não estabelecendo a correlação entre o montante obtido com tais fontes e os custos estimados das novas matrículas.

Ao contrário do plano do MEC, o do CONED (Congresso Nacional de Educação), auto-intitulado Proposta da Sociedade Brasileira, foi fruto de ampla mobilização e participação de uma série de entidades educacionais reunidas em dois congressos realizados com este fim, o primeiro em julho de 1996, o segundo em novembro de 1997, ambos em Belo Horizonte.

Para o plano do CONED, os problemas educacionais seriam consequência sobretudo de políticas governamentais de inspiração neoliberal e da influência de organismos internacionais, pressupondo, assim, que bastaria uma correção de rumo dessas políticas no sentido de uma vaga e genérica “inclusão social” para resolver tais problemas. Ora, ainda que tais políticas tenham agravado a situação social e, em particular, a da educação

nos anos 1990, o seu efeito foi mais de caráter conjuntural do que estrutural, uma vez que a exclusão social e educacional é bastante anterior às políticas da época. Essa exclusão só pode ser compreendida e combatida se examinarmos e enfrentarmos os seus condicionantes estruturais: a sociedade capitalista de classes, dependente. O caráter dependente do Estado brasileiro é indicado na Introdução do plano do CONED, porém não a sua marca capitalista de classe. Aliás, os conceitos “capitalismo” e “classe social” não são mencionados uma única vez sequer em todo o Plano, mas apenas “nação”, “povo”, “maiorias”, “excluídos”. Essa foi uma das debilidades fundamentais do plano do CONED em sua proposta de inclusão social, pois pressupõe fosse isso possível com um “desenvolvimento auto-sustentado, tendo no Estado o referencial de articulação e indicação para o fortalecimento do mercado interno, para uma política econômica que favoreça a geração de empregos e de renda, a reforma agrária, uma efetiva política agrícola, uma política de ciência e tecnologia, articuladas com as necessidades nacionais” (Introdução do plano).

Mesmo que o Estado brasileiro perca algumas de suas características privatizantes por conta de um projeto “nacional” que promova as mencionadas reformas, o máximo que poderia ocorrer seria a diminuição da exclusão social, mas não a inclusão social, só possível numa nova ordem social, sem exploradores e explorados. Como o CONED não teve o horizonte de ruptura com a ordem burguesa, a sua proposta de inclusão social e de solução dos problemas sociais e educacionais acabou sendo sobretudo retórica. A evasão e repetência, por exemplo, não foram causadas pelo neoliberalismo nem pelas políticas anteriores. Podem ter sido acentuadas por pelo neoliberalismo, porém sua razão mais profunda está na sociedade capitalista, que tem na escola (que, cabe frisar, não serve apenas a este propósito) mais um instrumento de produção e legitimação das desigualdades sociais com base no grau de escolarização dos indivíduos. Ainda que possam e devam ser combatidas por governos reformistas dentro da ordem burguesa, a evasão e a repetência têm suas raízes na estrutura social e política que subjaz a tais governos e impõe limites a quaisquer ações reformistas. Isso não significa que tais reformas não possam contribuir para minorar os problemas educacionais, mas é um equívoco pensar que possam saná-los, uma vez que são sobretudo de natureza estrutural, não conjuntural.

Em contraposição à proposta neoliberal de “qualidade total”, bastante presente nos anos 1990, o plano do CONED lançou um vago conceito de “qualidade social” (por sinal, repetido no documento final da CONAE), que, ao contrário do outro, não seria regida pela ótica do mercado. Ora, como o plano do CONED não contemplava uma sociedade não dominada pela lógica do mercado, mas

apenas uma em que o mercado não fosse tão excludente (pois apenas propunha o desenvolvimento do mercado interno, mencionado antes), o conceito de “qualidade social” carecia de qualquer fundamento, a não ser que o objetivo dos mentores do plano do CONED fosse apenas retórico, criando um *slogan* para se contrapor à “qualidade total” do neoliberalismo.

Para atender as suas metas mais ambiciosas do que as do MEC, o plano do CONED previa cerca de 10% do PIB (Produto Interno Bruto) em gastos públicos em educação, ao fim dos 10 anos de vigência do PNE, sobre o qual comentaremos mais adiante, no exame do projeto de lei de PNE aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 2012.

As duas propostas de PNE (MEC e CONED) tramitaram a partir de 1998 no Congresso, que, embora fortemente influenciado pelo governo, aprovou um substitutivo prevendo várias disposições sobre financiamento, inclusive 7% do PIB, todas elas vetadas por FHC em 2001 com a alegação de que contrariavam o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, não indicavam fonte de receita correspondente e não estavam em conformidade com o PPA (Plano Plurianual), do governo federal. As alegações eram frágeis pois os governos podem fazer – e o fazem o tempo todo – remanejamento (legal e ilegal) de verbas. Além disso, o PPA seria inevitavelmente bastante alterado pelo simples fato de o próprio governo preferir remunerar o capital financeiro (através da taxa de juros) a investir nos setores sociais, fragilizando qualquer meta de qualquer plano. A consequência foi a inconsistência total da Lei do PNE (Lei nº 10.172/2001), que estabelecia metas de expansão para todos os níveis e modalidades de ensino, mas não previa nem os custos nem a fonte de recursos adicionais para o financiamento de tais metas, bastando apenas a aplicação do percentual mínimo de impostos vinculados constitucionalmente à MDE, a “racionalização” dos gastos (usando os mesmos recursos para atender a um número maior de alunos – meta muito enfatizada no financiamento do ensino superior estatal), e a participação da sociedade (através de trabalho voluntário e contribuições financeiras), das ONGs (organizações não governamentais), da iniciativa privada e de novas tecnologias.

Uma polêmica equivocada se trava há muito tempo entre os que pensam que o financiamento da educação depende apenas do aumento de recursos e os que alegam que o problema principal é a má gestão. Um exemplo da primeira posição foi o plano do CONED, acima tratado, assim como o plano da CONAE da CONAE e dos que conseguiram incluir os 10% do PIB no substitutivo da Câmara dos Deputados aprovado em outubro de 2012. A segunda posição é exemplificada pelo plano do MEC para o PNE em 1998 e também pelo PL do PNE do governo, que fixou 7% do PIB para a educação.

Este trabalho defende que nenhuma dessas posições por si só se sustenta, nem a melhor gestão, nem o aumento de recursos. Por exemplo, milhares de prefeituras tiveram só em 2011 significativas receitas extras com o agora FUNDEB (R\$ 24 bilhões), formadas pelas perdas dos governos estaduais e de prefeituras e pela complementação federal (BRASIL, MEC, FNDE, 2012; BRASIL, STN, 2012), porém as matrículas municipais na educação básica no Brasil como um todo caíram 7,6% de 2006 (ano anterior à implantação do FUNDEB, na vigência ainda do FUNDEF) a 2011 (BRASIL, MEC, INEP, 2007, 2012), o que nos faz perguntar sobre a destinação efetiva dessa enorme receita extra, que provavelmente superou R\$ 100 bilhões quando se consideram os outros anos também (2007, 2008, 2009, 2010, 2012 e 2013). Se esta receita extra não foi para aumentar o número de matrículas, será que contemplou os profissionais da educação, que o FUNDEB supostamente iria valorizar? Surpreende que as redes que mais diminuíram (-14,6% em média) são todas do Nordeste (Paraíba, Ceará, Pernambuco, Bahia, Sergipe, Piauí, Alagoas, Rio Grande do Norte, Maranhão), pois é uma região com uma imensa carência educacional.

Diante disso, cabe perguntar se um dos grandes desafios da educação consiste *apenas* em aumentar os recursos, a bandeira dos que defenderam e defendem 10% do PIB para a educação. A receita extra significativa de milhares de prefeituras com o FUNDEB em 2011 mostra que ela não é garantia de melhoria quantitativa, para não mencionar a qualitativa, se não houver o controle social não só destes recursos do FUNDEB, mas também de todos os demais vinculados à educação. As notícias frequentes sobre malversação dos recursos públicos da educação, assim como a divulgação das auditorias realizadas pelo TCU (Tribunal de Contas da União) e pela CGU (Controladoria Geral da União), só confirmam a enorme importância deste controle social, até para diminuir o caráter meramente formal, eleitoral, da democracia existente.

Apesar de a Lei do PNE estar em vigor e dos vetos apostos por FHC sobre o financiamento não terem sido derrubados, o governo federal lançou em abril de 2007, por meio do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007), o que chamou de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que não é exatamente um plano, mas um conjunto de ações ou intenções pontuais, sem relação entre si. É frágil porque não se baseou num diagnóstico, nos problemas que pretende resolver, nem estabeleceu claramente metas, prazos e valores que serão aplicados, além de não integrar as ações pretendidas ou as intenções declaradas num corpo coerente, sendo que muitas das ações já eram realizadas pelo governo federal de 1995 a 2002. No caso do financiamento, o governo federal não assumiu compromisso financeiro claro, pois o § 1º do art. 8º do

Decreto estipulou que a União dará apoio mediante ações de assistência técnica ou financeira, observados os *limites orçamentários e operacionais* da União (grifo nosso). Em outras palavras, se não houver recursos orçamentários (definidos pelo Ministério do Planejamento, não pelo MEC), a assistência não aconteceria. Por fim, o PDE, orientado pelo movimento empresarial “Todos pela Educação”, é marcado, entre outras coisas, por uma visão empresarial da educação, reduzindo o conhecimento válido ao que pode ser quantificado e condicionando a remuneração dos profissionais da educação ao seu “desempenho”.

## O DOCUMENTO FINAL DA CONAE

Comentamos a seguir o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, com o objetivo declarado de elaborar subsídios para um novo projeto de PNE, a ser apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional para vigorar a partir de 2011. A previsão oficial era que a CONAE seria precedida de conferências municipais/intermunicipais até o primeiro semestre de 2009 e de estaduais até o final de 2009, destinadas a formular propostas a serem encaminhadas e votadas na conferência nacional. Tais conferências prévias à nacional teriam como “subsídio” um documento de referência (DR), aparentemente redigido por uma comissão designada pelo MEC, que patrocinou o evento. Embora muitas entidades da denominada “sociedade civil” tenham participado da Conferência, esta parece ter servido mais para legitimar em grande parte tal documento de referência (DR) (“preferência”?), tanto que o documento final da CONAE, pelo menos em seu eixo sobre o financiamento, é quase uma cópia integral do DR (DAVIES, 2010).

A sua principal fragilidade é não examinar o caráter da sociedade, do Estado, de suas instituições (Legislativo, Judiciário e Executivo) e também dos governos para saber o que esperar deles no caso de um novo PNE. A história brasileira demonstra que leis e planos ou não são cumpridos ou só o são em função dos interesses dos que controlam o poder ou da correlação de forças entre os donos do poder e os subalternos. Um exemplo disso é o PNE sancionado em 2001 e cuja vigência terminou no final de 2010. A fragilidade é ainda mais grave porque o documento final, assim como muitos intelectuais e entidades de discurso progressista, propõem que uma solução satisfatória só seria obtida com uma política de Estado, na suposição de que esta seria melhor, pois permanente, não sujeito às oscilações das políticas governamentais. Esta suposição está presente inclusive no documento *Por um plano nacional de educação (2011-2020) como política de Estado*, da Associação Nacional

de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED, 2011), que presume que tal política de Estado garantiria o bem comum e outras generalidades, esquecendo que existem classes sociais e que umas dominam outras e isso marca a ação do Estado, do qual não se pode esperar nada ou pouco no sentido do bem comum. Esta negação ou diluição da existência das classes sociais é visível no Documento Final, que reforça/absolutiza as “múltiplas” identidades específicas (mulheres, negros, indígenas, pessoas de orientação sexual não-convencional, etc.), como se estas categorias fossem auto-explicativas e/ou determinantes da dinâmica social. A falta da análise do caráter do Estado pressupõe que ele poderia servir aos interesses da maioria da população. Parece até que o Estado brasileiro não tem nenhuma relação com o capitalismo e com as classes dominantes. Sintomaticamente, a palavra “capitalismo” só aparece de maneira incidental, sem nenhuma importância no Documento Final.

O tom do documento é sobretudo exortativo (com muitas expressões como “é preciso”, “é necessário”, “urge”), não analítico, criando, pois, a ilusão de que as propostas (pelo menos as principais, relativas ao financiamento) serão encampadas e/ou cumpridas pelo Legislativo e/ou pelo Executivo. Cabe lembrar que o Executivo pode vetar partes da Lei do PNE, como FHC fez em 2001.

Outra expressão vazia de significado é “qualidade social”, mencionado em todo o documento, cujos redatores supõem ou querem supor que “social” se refere a uma parte idealizada da educação ou da sociedade. Aliás, tal expressão já constava do plano do CONED e até hoje não foi definida.

Outra fragilidade é que não faz uma avaliação do PNE de 2001, cujas metas não foram cumpridas em sua maioria. Ora, uma proposta de plano, para ser coerente, deveria partir desta avaliação e indicar concretamente porque inúmeras destas metas não foram até hoje atingidas. O Documento Final tampouco explica porque o presidente Lula não tomou iniciativa para mobilizar seus aliados no Congresso para derrubar os vetos.

Outro ponto fraco é o culto exacerbado à legislação, que supostamente resolveria todos ou os principais problemas educacionais. Um exemplo é a ênfase na constituição do sistema nacional articulado de educação e à regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos. Sem dúvida, esta regulamentação, se feita e cumprida como prevista na LDB, levaria a uma significativa contribuição do governo federal para sanar as deficiências de Estados e municípios.

Uma falha adicional é não explicar porque, embora o governo federal tenha tido 8 anos (2003-2010) para tal regulamentação, em colaboração com Estados e municípios, não se preocupou em definir o custo-aluno-



qualidade (um aspecto muito enfatizado no documento), a referência para o financiamento da educação. Tal custo muito provavelmente não foi definido porque exigiria a ação supletiva e redistributiva da União para garantir o padrão mínimo de qualidade. Em outras palavras, demandaria recursos adicionais vultosos da União, cuja contribuição foi insignificante no caso do FUNDEF (menos de 1% em 2006) e será modesta no caso do FUNDEB (10% do total a partir de 2010, cuja contribuição foi insignificante no caso do Fundef (menos de 1% em 2006) e será modesta no caso do Fundeb (10% do total a partir de 2010).

A parte de financiamento contém várias outras deficiências. Por exemplo, propõe “ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir no mínimo 7% do PIB até 2011 e no mínimo 10% do PIB até 2014”, sobre o qual comentaremos no exame da Lei nº 13.005 (o novo PNE).

**O FINANCIAMENTO NA LEI Nº 13.005,  
DO PNE, DE JUNHO DE 2014, NO  
SUBSTITUTIVO DO PL Nº 8.035 APROVADO  
PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
(PL-CD) EM OUTUBRO DE 2012 E O  
PL ENCAMINHADO PELO GOVERNO EM  
DEZEMBRO DE 2010 AO CONGRESSO**

Em seguida, fazemos uma breve análise sobretudo do financiamento previsto na Lei nº 13.005, de 25/6/2014, comparando-a com o PL-CD e o PL-Governo. Vale lembrar que a Lei é bem mais extensa (cerca de 14.150 palavras) do que o PL-CD (13.400) e o PL-governo (7.280). Antes, apontamos algumas inconsistências e fragilidades gerais da Lei e dos projetos.

Uma fragilidade é não se basear num diagnóstico, exigência básica para qualquer plano. Ora, sem um diagnóstico, a definição dos custos e recursos disponíveis, as metas e estratégias se tornam apenas peça de retórica. Além disso, não definem claramente as responsabilidades das várias esferas de governo pelo cumprimento das metas e estratégias, que acabam dependendo do regime de colaboração, inexistente até hoje e só previsto para ser criado no prazo de dois anos após a aprovação da Lei do PNE.

Outra grande debilidade da Lei e dos PLs é ter incorporado o discurso governamental e da grande mídia de que o principal problema da educação é a falta de qualidade e mesmo assim uma qualidade restrita a um determinado tipo de quantificação, aferida pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), por exemplo. Não por acaso as palavras “avaliação” e “qualidade” figuram 46 e 38 vezes, respectivamente, na Lei, assim como em número parecido no PL-CD. Em vários trechos a Lei e o PL-CD esboçam uma definição

de qualidade que contradiz a noção de custo-aluno-qualidade (ausente do PL-governo), cuja regulamentação só aconteceria 2 anos após a sanção da Lei do PNE.

Outro ponto fraco da Lei é supor que a superação das desigualdades educacionais dependeria de propostas vagas e inócuas como a ênfase na “promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. Já o PL-CD supunha que tais desigualdades seriam superadas mediante a “ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual” (diretriz III). Em outras palavras, as classes sociais não existiriam nem importariam para explicar e, portanto, superar ou pelo menos atenuar as desigualdades educacionais, que tendem a ser explicadas sobretudo em termos de desigualdades “étnico-raciais”, o que tem a ver com o “cotismo”, a nova panaceia para os males sociais e educacionais.

Por fim, o § 4º do art. 7º da Lei (também previsto no PL-CD) prevê modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios “étnico-educacionais” e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida. Além de não esclarecer o que seriam tais territórios, o PL equivoca-se ao supor a existência de comunidades homogêneas e definidas exclusivamente por critérios socioculturais e linguísticos, como se elas, supondo-se que existam de fato, não fossem atravessadas por diferenças e mesmo antagonismos sociais.

O “culturalismo” presente neste parágrafo e em outros trechos da Lei e do PL-CD aparece também no inciso i do § 1º do art. 8º, que prevê estratégias para articular as políticas educacionais com as demais políticas sociais, “particularmente as culturais”. Ou seja, as demais políticas sociais e sobretudo a política econômica não são consideradas ou no mínimo bastante secundarizadas na formulação das políticas educacionais. Para a Lei e o PL-CD, as políticas de geração de empregos ou de melhoria salarial, entre tantas outras, não precisariam ser articuladas às políticas educacionais, que deveriam ser vinculadas sobretudo às políticas “culturais”. Vale lembrar que esta ênfase “étnica” e “cultural” é uma característica da Lei e do PL-CD, não do PL-governo.

Outra inconsistência da Lei, do PL-CD e do PL-governo é prever que Estados, o Distrito Federal e Municípios disciplinarão por leis específicas a gestão democrática da educação pública, porém restringir a autonomia dos entes subnacionais ao fixar critérios meritocráticos (mérito e desempenho) para a nomeação de diretores de escolas (meta 19 da Lei e meta do PL-governo). Ou seja, esta legislação negou o princípio da gestão democrática ao estipular um dos seus critérios (bastante questionável), sem consultar previamente os interessados.

O financiamento contém vários pontos fracos. Um é que a Lei prevê no mínimo 10% do PIB para o final da vigência do PNE, ou seja, 10 anos a contar de 2014, sendo no mínimo 7% do PIB no quinto ano, a saber, em 2019. Como não definição de percentuais e progressividade entre estes períodos, o Poder Público não é obrigado a aplicar nenhum percentual durante eles. Em outras palavras, até o quarto ano não há nenhuma exigência de percentual, assim como do 6º até o 9º. De qualquer modo, estes 10% foram um avanço em relação aos 7% previstos no PL-governo de 2010.

Vale ressaltar que a Lei não parece muito clara na destinação dos recursos públicos, pois a meta 20 prevê que tais percentuais se destinam à educação *pública*, porém o § 4º do art. 5º define que “O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, *inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior; os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal* (grifo meu). Aparentemente, os percentuais se vinculam à educação pública, porém o Poder Público, no cálculo do investimento público em educação, previsto no inciso VI do art. 214 da CF, poderá considerar os recursos públicos destinados a programas que beneficiam instituições privadas, como o FIES, creches, pré-escolas e de educação especial privadas sem fins lucrativos, isenção fiscal (PROUNI, por exemplo).

Vale lembrar que esta pouca clareza/inconsistência constava do PL da Câmara, que previa 10% do PIB para a educação pública mas ao mesmo tempo o financiamento de instituições privadas, através do FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado) e do PROUNI (Programa Universidade Para Todos), segundo as estratégias 12.6 e 12.20.

Outra debilidade é que os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições etc. O PIB é apenas um indicador (muito frágil, tendo em vista a sonegação fiscal generalizada) da riqueza nacional, cuja maior parte não fica com o Poder Público, mas sim com o setor privado. Como cobrar do Poder Público a aplicação de um percentual de uma receita que ele não arrecada? A destinação de 10% do PIB será dificilmente operacionalizável porque os governos não arrecadam PIB e será impossível responsabilizar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) ou cada governo individualmente em termos de percentual do PIB. Talvez

o único que possa ser responsabilizado em certa medida seja o federal, até porque individualmente detém grande parcela da receita nacional. Quando as responsabilidades financeiras não são claramente definidas, o seu descumprimento é inevitável. Isso é complicado ainda mais porque o regime de colaboração até hoje não foi definido e a Lei prevê sua regulamentação no prazo de 2 anos após a aprovação do PNE.

Além disso, mesmo que governos indiquem nos orçamentos e balanços estarem aplicando o correspondente a 10% do PIB, nada garante que isso esteja acontecendo na prática, pois não é incomum eles declararem dispêndios que não representam despesas reais. Tampouco adianta destinar 10% do PIB para a educação pública se grande parte dos recursos for absorvida pela burocracia, que é quem controla a destinação das verbas. É sabido que boa parte dos recursos públicos se perdem nas atividades-meio e não beneficiam as atividades-fim (a escola e a sala de aula) e o aumento de recursos para a educação não garante necessariamente o atendimento de certas metas de ampliação de vagas, contratação de profissionais da educação e funcionários, se a burocracia educacional não for contida em sua voracidade. Em síntese, não basta garantir mais recursos. É preciso também assegurar a sua efetiva aplicação (e não apenas contábil) na melhoria das atividades-fim (o professor e o aluno).

Outra fragilidade é que a Lei não poderá ser cumprida imediatamente, pois muitas das ações nela previstas dependerão de leis posteriores. A mais importante é a regulamentação do regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com implicações na ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados (prevista no art. 211 da CF). Trocando em miúdos, se os entes federados não tiverem condições de garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, a União e os Estados deveriam exercer tal ação (art. 75 da LDB). Tal regulamentação até hoje não foi feita e a Lei a posterga ainda mais, segundo a estratégia 20.9, que prevê, no prazo de 2 anos, lei complementar neste sentido. Já o PL-governo nem previu tal regulamentação, embora mencione tal regime de maneira vaga.

Outra estratégia que dependerá de lei posterior, também no prazo de 2 anos após a sanção da lei, é a que definirá o custo aluno-qualidade inicial, a ser substituído pelo custo aluno-qualidade no prazo de 3 anos, prevendo-se complementação federal a Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcancem tal valor do custo-aluno-qualidade. Em suma, como a lei do PNE foi sancionada em 2014, só em 2016 termina o prazo para a elaboração da Lei do Custo Aluno-Qualidade inicial e a regulamentação do regime de colaboração. Até lá não se poderá exigir legalmente a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, conforme previsto na LDB. Uma fragilidade

deste cálculo é que ele será monopolizado pelo INEP, sem nenhuma participação ou influência efetiva de entidades da sociedade civil. No máximo tal cálculo será “acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação FNE, pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal”. Para este caso, no entanto, a Lei não prevê o controle social que advoga sobre os recursos aplicados em educação.

Uma inconsistência do PL-CD (não constante do PL-governo) é prever apoio técnico e financeiro do governo federal a universidades municipais “existentes na data de promulgação da Constituição Federal de 1988” para sua expansão e reestruturação (estratégia 12.18), pois a Constituição prevê que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e a LDB estipula que eles só devem atuar em níveis superiores ao ensino fundamental (ensino médio e ensino superior) depois de atendida a demanda na educação infantil e no ensino fundamental, o que ainda está longe de acontecer.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizamos este texto com algumas observações. Uma é que numa sociedade desigual e fortemente patrimonialista é muito pouco provável que um plano enfrente problemas estruturais e mesmo conjunturais da educação pública, até porque o histórico de planos de educação no Brasil não tem sido positivo para os interesses populares. Um agravante é que inúmeras leis não têm sido cumpridas pelos governos, mesmo pelos que se dizem democráticos ou progressistas. Uma segunda observação é que as estatísticas educacionais não foram nem são confiáveis e muitos artifícios têm sido empregados pelos governantes para subtrair receitas da educação ou fraudar despesas em educação. A consequência é que existe uma enorme dificuldade para averiguar quanto os governos efetivamente gastam em educação, o que fragiliza bastante a reivindicação de 10% do PIB em educação.

O histórico recente de propostas de PNE confirma o pouco otimismo que se deve ter em relação a tais planos. No final dos anos 1990 tramitaram duas propostas. A do MEC não propunha nenhum aumento significativo de gastos governamentais, mas apenas a “racionalização” dos recursos já disponíveis, que, bem empregados, seriam suficientes para cumprir as metas. A proposta do CONED, por outro lado, previa aumento significativo de recursos (para 10% do PIB), com base no diagnóstico de que os problemas educacionais eram consequência sobretudo de políticas governamentais neoliberais, pressupondo, assim, que bastaria uma correção de rumo dessas políticas

no sentido de uma vaga e genérica “inclusão social” para resolver tais problemas. Por fim, a Lei do PNE, a nº 10.172, de 2001, foi totalmente inconsistente pois as suas disposições financeiras foram vetadas pelo presidente FHC, criando-se, assim, um plano sem alicerce, ou seja, com metas de expansão mas sem definição de custos e fonte de recursos adicionais.

As fragilidades do financiamento continuaram no documento da CONAE e na Lei do novo PNE. A principal delas é que os governos não arrecadam PIB (a referência dos documentos e PL citados), que é apenas um indicador da riqueza nacional contabilizadas, mas impostos, taxas e contribuições. Assim, a meta de 10% do PIB (o PL do governo, contrariando o documento da CONAE, só estabeleceu 7%) para a educação no documento da CONAE e na Lei nº 13.005 não se sustenta. A fragilidade é ainda maior porque esta meta deve ser cumprida apenas 10 anos após a aprovação do PNE. Outra debilidade da Lei do PNE é não definir a responsabilidade das diferentes esferas de governo pela aplicação do percentual do PIB, remetendo-a vagamente para uma lei posterior, que regulamentaria o regime de colaboração entre tais esferas, que, embora previsto na Constituição Federal de 1988 e também na LDB, até hoje não foi definido. Ora, sem a definição dessas responsabilidades e também do regime de colaboração, não há como cobrar a aplicação dos 10% do PIB.

Por último, a questão central não é só aumentar recursos, mas também e sobretudo garantir que eles sejam aplicados nos fins legalmente devidos, e não desviados pela corrupção e desperdício, como é tão comum, algo que não depende de plano de educação, mas de transparência por parte dos governos e sobretudo pelo controle social (em particular dos educadores) sobre a aplicação das verbas.

### REFERÊNCIAS

- ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). **Por um plano nacional de educação (2011-2020) como política de Estado**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 28 dez. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo ao projeto de lei nº 8.035/10, de junho de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: out. 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. Brasília: **Diário do Congresso Nacional** (seção I, suplemento), 29/6/1989 (contém relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a aplicação, pelo MEC, dos recursos provenientes da Emenda Calmon).
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.



BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17/7/2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, edição extra, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. MEC. FNDE. **Relatório de atividades do FNDE em 2005**. Brasília, 2006. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. MEC. **Plano Nacional de Educação**: proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: MEC/Inep, 1998.

BRASIL. MEC. **Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF**. Brasília, 2003. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: set. 2003.

BRASIL. Presidência da República. MEC. Secretaria Executiva. [CONAE 2010]. **Documento-Final**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: jul. 2010.

BRASIL. Presidência da República. MEC. Secretaria Executiva. CONAE 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. **Documento-Referência**. Brasília, s.d. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Projeto de Lei nº 8.035/10, de 20/12/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2011.

BRASIL. MEC. FNDE. **Relatórios estaduais do SIOPE** (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação) de 2011. Brasília: FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. MEC. INEP. **Censo Escolar de 2006**. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. MEC. INEP. **Censo Escolar de 2011**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Receitas estaduais e municipais com o Fundeb em 2011. Brasília: Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**. Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 de jan. de 2013.

BRASIL. TCU. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República**: exercício de 1996. Brasília: TCU, 1997.

CONED (Congresso Nacional de Educação). **Plano Nacional de Educação**. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR On-Line**, Campinas, n. 39, set. 2010.

DAVIES, Nicholas. **Educação do Município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 4 bilhões de 1998 a 2005**. Niterói: Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, 2006. Disponível em: <www.uff.br/facedu>.

DAVIES, Nicholas. **O financiamento da educação estatal: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. **O Tribunal de Contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Plano, 2001.

DAVIES, Nicholas. **Verbas da educação: o legal X o real**. Niterói: Eduff, 2000.

ESPETÁCULO DA REVISÃO. PIB agora está 11% maior. **O Globo**, Caderno de Economia, p. 27, Rio de Janeiro, 22 de março de 2007.

FAGNANI, Eduardo; QUADROS, Waldemar Luís de. Governo federal e financiamento da educação na Nova República. In: VELLOSO, Jacques (Org.). **Universidade pública – Política, desempenho, perspectivas**. Campinas: Papirus, 1991.

GRACIOSA, José Gomes (conselheiro do TCE do Rio). **Fundef**. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado, junho 1999.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação e gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 72, n. 172, set.-dez. 1991.

NEGRI, Barjas. **Financiamento da Educação no Brasil**. Brasília: Inep, 1997.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, 5/12, maio-ago. 1991.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **CPI da Educação**. Uma ampla exposição de motivos. 17 de novembro de 1999.

TCE investigará aumento de matrículas escolares. Estudo de conselheiro constata que em seis municípios o número de alunos subiu até 236% após implantação do Fundef. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 16, 25/6/99.

Artigo recebido em janeiro 2014.

Aprovado em junho 2014.