



O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2011-2020) E A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO

Raquel Dias Araujo¹
Paula Emanuela Lima de Farias²
Karine Martins Sobral³

Resumo

O trabalho analisa criticamente o novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, considerando a sua importância como plano de Estado no rol das políticas educacionais, para se aferir o grau de comprometimento do Estado e governo, num determinado contexto histórico, com relação à educação da classe trabalhadora. A análise incide, em particular, sobre o tema do financiamento público da educação pública, expresso na meta 20 do novo PNE, buscando identificar os limites e as possibilidades quanto à priorização da educação como uma questão de interesse do Estado, como agenciador das políticas públicas.

Palavras-chave: Política Educacional, Plano Nacional de Educação, Financiamento Público da Educação Pública.

Abstract

The paper critically analyses the new National Education Plan (2011-2020), that is pending in Congress, considering its importance as a plan in the list of state educational political, to assess the degree of involvement of state and government, in particular historical context, with regard to the education of the working class. The analysis focuses in particular on the issue of public funding of public education, expressed in 20 of the new PNE goal, seeking to identify the limits and possibilities regarding the prioritization of education as a matter of interest of the state as an agent of public political.

Keywords: Educational Policy, National Education Plan, Public Funding of Public Education.

¹ Doutora. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: raquel.dias@uece.br

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: paulaemfarias@gmail.com

³ Doutora. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: raquel.dias@uece.br



1. INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação – PNE é um plano de Estado, ou seja, é um plano global, constituído de metas e estratégias, abrangente de todos os níveis e modalidades de ensino, bem como de todos os aspectos concernentes à educação do país, com vigência de dez anos, que perpassa vários governos, os quais devem/deveriam elaborar seus planos de governos, isto é, planos de gestão, guardando fina sintonia com este.

A sua elaboração é prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, configurando, pois, uma das medidas de maior importância decorrentes da LDB, quando instituiu no artigo 87 a Década da Educação e indicou no parágrafo primeiro que à União caberia encaminhar ao Congresso Nacional, “[...] o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes [...]” (BRASIL, 1996).

O primeiro PNE brasileiro com essa configuração foi o que vigorou entre 2001 e 2010 – Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001a). É claro que na história da educação brasileira, foram empreendidas várias iniciativas no sentido de se efetivar uma proposta de PNE. A origem da idéia remonta a década de 1930, em “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Ao analisar a situação da educação naquele período, os intelectuais signatários do Manifesto chegaram a constatação de que,

[...] se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, **sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar**, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de



serem despojadas de seus andaimes... (AZEVEDO; DORIA; TEIXEIRA Et al, 1932, p. 1) (Grifos nossos).

No intuito de corrigir aquilo que denominam de “erro capital que apresenta o atual sistema [educacional]”, os Pioneiros da Escola Nova apresentam a necessidade de um

[...] **plano de reconstrução educacional** [buscando resolver o problema da] falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter o seu "fim particular", próprio, dentro da "unidade do fim geral da educação" e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas (grifos nossos) (AZEVEDO; DORIA; TEIXEIRA Et al, 1932, p. 9-10).

Estão anunciadas aqui as idéias originárias de um plano educacional, ainda que, em certa medida, se confuda com a idéia de sistema ou de definição de diretrizes e bases para a educação, que configuraria a própria LDB (Lei 4.0224/61) posteriormente.

Os países de capitalismo avançado constituíram seus respectivos Sistemas Nacionais de Educação na segunda metade do século XIX, no contexto do desenvolvimento da sociedade moderna (capitalista), que corresponde, por sua vez, ao desenvolvimento da educação sistematizada impondo a exigência de se sistematizar também o funcionamento das instituições escolares. O papel desses sistemas era precisamente universalizar a instrução pública e erradicar o analfabetismo (SAVIANI, 2008).

Aqui, no Brasil, o processo se inverte. As primeiras discussões em torno da educação como uma questão nacional ou como de interesse público surgem na década de 1930, a partir do reconhecimento de que era necessário formular um plano de educação. Apesar de alguns planos terem sido elaborados, a exemplo do Plano da Nova República (1986-1989) e do Plano Decenal (1993), somente em 2001, teremos um PNE caracterizado como um plano global da educação brasileira.



2. O PNE DE 2001-2010: O VETO À META DO FINANCIAMENTO E O BALANÇO

Em 2001, foi sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC o PNE (2001-2010) – Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001a). Esse PNE (2001-2010) foi resultado de um acirrado processo de disputas em torno de concepções de educação diferenciadas. Havia dois projetos. Um, da chamada “sociedade brasileira” ou do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que condensava a elaboração das entidades da classe trabalhadora, que independente e autonomamente, conseguiram produzir uma proposta alternativa de PNE condizente com os interesses dos trabalhadores e que assumia a defesa intransigente da educação pública. O outro era o projeto que expressava os interesses da iniciativa privada e que se encontrava em sintonia com as orientações de cunho neoliberal dos organismos internacionais.

É fundamental registrar que o Fórum se formou por ocasião da elaboração da LDB (1988-1996) e manteve-se funcionando por ocasião da elaboração do PNE (1997-2001). Esse Fórum reuniu praticamente todas as entidades do movimento sindical e estudantil que faziam oposição ao governo FHC, tais como: Central Única dos Trabalhadores – CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, União Nacional dos Estudantes – UNE, União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES, Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior – Andes-SN, Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras – Fasubra etc. Portanto, constituía um bloco independente em relação ao governo.

O texto do PNE que findou (2001-2010) continha, antes de ser sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, uma meta relativa ao financiamento (Meta 1 do item 11.3., subitem 1, do título V – Financiamento e Gestão), anunciada nos seguintes termos:

1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir **o mínimo de 7%**. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos



do Plano e de 0,6% no quinto ano (grifos nossos) (BRASIL, 2001b).

Esta meta foi vetada pelo governo FHC, configurando, assim, um plano sem meta de financiamento. Essa medida se revelou, nos dois últimos anos de mandato de FHC, após aprovação do Plano (2001-2002), na manutenção do percentual do PIB que já vinha sendo aplicado, algo em torno de 3 a 3,5%. Na mesma direção, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Lula manteve o veto, ao longo de duas gestões, apesar de ter alardeado como promessa de campanha que a derrubaria. O resultado disso é que o governo Lula seguiu aplicando, mais ou menos, o mesmo percentual, em média, 4,2%. Isso explica, em boa parte, o não cumprimento de 2/3 das metas estabelecidas no PNE.

Vale lembrar que a proposta de PNE da Sociedade Civil (1998) já apresentava a meta de aplicação de 10% há mais de uma década, conforme podemos conferir no texto do Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, de autoria do Fórum: “Aumentar em dez anos os gastos públicos com educação **até cerca de 10% do PIB** para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação” (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 109) (grifos nossos). Se essa proposição tivesse sido levada a cabo naquele momento teria resolvido diversos problemas crônicos da educação em nosso País.

3. O NOVO PNE: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO, A ESTRUTURA E AS METAS

O processo de elaboração do novo PNE teve início em 2008 no âmbito do Executivo Federal. Como iniciativa do MEC, foi elaborado o Documento Referência CONAE 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação (MEC, 2008). Tal Documento deveria ser adotado como guia para as discussões nas Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, a partir do qual as propostas de modificação deveriam ser elaboradas.



Assim, o processo de construção do novo PNE teve início com a realização da Conferência Nacional de Educação Básica, em abril de 2008, que apontou a realização da Conferência Nacional de Educação – CONAE, a qual ocorreu entre os dias 28 de março a 01 de abril de 2010, da qual resultou a proposta de PL do novo PNE.

O PL nº 8.035, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, foi apresentado pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva ao Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 20 de dezembro de 2010, acompanhado da Mensagem Presidencial nº 701/2010, para apreciação e tramitação. O PL contém doze artigos e um anexo, denominado “Metas e Estratégias”, no qual são elencadas 20 metas para todos os níveis de ensino e modalidades especiais e outros aspectos específicos da educação nacional, para as quais foram definidas várias estratégias.

As metas do PL 8.035 consistem quase numa compilação das metas dos programas específicos que constituem o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE do então governo Lula. Mais uma vez, a exemplo do que aconteceu com o PNE que findou, há uma tentativa de sobreposição de um plano de governo (PDE) ao plano de Estado (PNE), quando este último reproduz as ações que estão em curso no atual momento, tais como: Plano de Reestruturação das Universidades Federais – REUNI, Financiamento Estudantil – FIES, Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM etc.

Além disso, o texto do PL nº 8.035 não parte de um balanço criterioso da situação anterior no sentido de localizar os problemas que permanecem e as metas que não foram alcançados ao longo dos dez anos do PNE anterior (2001-2010). Isso significa avaliar criticamente a política educacional que vem sendo implementada ao longo dos últimos dez anos. Como apontar as perspectivas sem partir desse balanço?

O PL, que chegou a receber 2915 emendas, foi, finalmente, aprovado na Câmara dos Deputados, em reunião deliberativa da Comissão de Constituição e de Justiça e de Cidadania – CCJC, realizada no dia 16 de outubro de 2012, tendo sido remetido, mediante Of. nº 1928/12/SGM – P, no dia 25 de outubro do mesmo ano, ao Senado Federal, que funcionará como Casa Revisora.



4. O TEMA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO NO NOVO PNE

O financiamento é um fator determinante para a operacionalização das ações no campo da educação. Nesse sentido, para se balizar a prioridade que a educação ocupa no quadro das políticas sociais e das definições orçamentárias num determinado contexto, é necessário verificar o quanto se destina a essa área comparativamente às outras.

Saviani (1998) ressalta que, na sociedade capitalista, as políticas sociais e, em particular, a política educacional, estão sempre subordinadas e dependentes da política econômica, a qual se sobrepõe à primeira. A consequência mais imediata disto é que o montante dos recursos destinado ao setor social tenderá ser sempre inferior ao destinado aos demais setores.

O Orçamento da União para 2012, por exemplo, abrangeu cerca de R\$ 2,150 trilhões (dois trilhões e cento e cinquenta bilhões de reais). Segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida, deste montante, 47,19% foi destinado a pagamento de juros e amortizações da dívida, equivalente a mais de 1 trilhão de reais. Em sentido oposto, o governo federal destinou 3,18% à educação, ou seja, cerca de 68 bilhões. Esses dados revelam, por cima, o lugar que a educação ocupa no rol das prioridades governamentais.

No texto aprovado pela Câmara dos Deputados, em 16 de outubro de 2012, no que toca ao tema do financiamento, consta a definição de

Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de **7% (sete por cento)** do Produto Interno Bruto – PIB do País **no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei** e, no mínimo, o equivalente a **10% (dez por cento)** do PIB ao final do decênio (Grifos nossos) (PL 8.035 – B, 2010).⁴

A título de informação, o PIB brasileiro, em 2012, atingiu o patamar de R\$ 4,403 trilhões (quatro trilhões e quatrocentos e três milhões de reais), segundos dados do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia – IBGE. Tomando como referência o

⁴ Parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, no dia 16 de outubro de 2012.



PIB de 2012, isto significaria aplicar 440 bilhões (quatrocentos e quarentas bilhões de reais) na educação pública. Considerando que, hoje, o Brasil aplica cerca de 5% do PIB em Educação, a pergunta óbvia seria: de onde viriam os outros cerca de 5% para completar os 10%?

Para se atingir a meta (20) de ampliação do investimento público na educação pública até alcançar o patamar de 10% do PIB, ao final da vigência do Plano, fora traçada apenas uma estratégia, que estabelece:

20.3) destinar, na forma da lei, **50% (cinquenta por cento) dos recursos da União resultantes do Fundo Social do Pré-Sal, royalties e participações especiais**, referentes ao petróleo e à produção mineral, à **manutenção e desenvolvimento do ensino público**; (PL 8.035 – B, 2010)⁵.

O governo e seus representantes têm afirmado que os recursos provenientes do Pré-Sal seriam suficientes para se chegar aos tão almejados 10% do PIB para a educação. Seria verdade? A Auditoria Cidadã da Dívida (2012a) esclarece que, em se tratando da futura exploração do petróleo no Pré-Sal, os *royalties* representarão apenas 15% do valor da produção e, deste percentual, 78% irão para os estados e municípios. Explica, ainda, que apenas 22% destes 15% (equivalente a 3,3% do valor da produção do Pré-Sal) irão para o chamado Fundo Social, ao qual a estratégia 20.3. se refere. Nesse caso, 50% de 3,3% representaria 1,65% do Pré-Sal para a Educação.

Os auditores complementam o esclarecimento afirmando que somente o rendimento das aplicações financeiras oriundas dos recursos do “Fundo Social” irá para as áreas sociais e, deste suposto rendimento, caso haja, 50% irá para a educação (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2012b).

Como se pode perceber, as promessas não encontram materialidade no solo real das políticas de Estado ou de governo, ainda mais quando o próprio ministro da educação, Aloísio Mercadante, revela seu descrédito com relação ao alcance da meta estabelecida. O ministro, em nota publicada no dia 26 de junho de 2012, afirmou que a destinação de 10% do PIB para a educação é uma “tarefa política difícil de ser executada” (2012).

⁵ Idem.



A nosso ver, a medida é viável desde que as prioridades se invertam. Nos sucessivos governos dos últimos vinte anos, de FHC a Dilma, a política econômica tem se orientado pelo atendimento dos interesses dos grandes investidores nacionais e internacionais, revelando-se, ano após ano, nos percentuais do Orçamento da União destinados a pagar juros e amortizações da dívida pública. Por que, então, o governo pode destinar 1 trilhão de reais para os banqueiros e não pode destinar mais ou menos um terço desse valor para a educação? Porque a política econômica é quem determina os rumos das políticas sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recentemente, a aprovação da aplicação de 10% do PIB na educação no texto que tramitava na Câmara dos Deputados foi saudada por várias entidades dos movimentos sociais como uma grande vitória, a exemplo da União Nacional dos Estudantes – UNE. A medida vista isoladamente pode parecer uma conquista, mas a meta imediata – a defesa da aplicação dos 10% do PIB – e os objetivos estratégicos globais estão relacionados à afirmação de um projeto de PNE e de educação. Assim, mantido o teor do PL 8.035/2010 (novo PNE), os recursos serão destinados não apenas para a educação pública, mas, sobretudo, para a educação privada, conforme está previsto em várias metas e estratégias.

A nosso ver, seria necessário resgatar o PNE da Sociedade Brasileira (1998) e atualizá-lo, para se contrapor propositivamente ao PNE do governo, pois, como diz Mézáros (2003, p. 106), “[...] pela primeira vez na história, tornou-se totalmente inviável a manutenção da falsa lacuna entre *metas imediatas* e *objetivos estratégicos globais* – que tornou dominante no movimento operário a rota que conduziu ao beco sem saída do reformismo”.



REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Royalties do petróleo**: para a educação???. 2012b. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/royalties-do-petroleo-para-a-educacao/>. Acesso em 14/04/2103.

_____. **Os números da dívida**. 2012a. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>. Acesso em: 14/04/2013.

AZEVEDO, Fernando de; DORIA, Afrânio Peixoto A. de Sampaio; TEIXEIRA, Anísio Spinola Et al. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. 1932. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 13/04/2013.

BRASIL. **Lei 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Brasília: MEC, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 25/03/2013.

BRASIL. **Lei 10.172**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001a. Brasília: Casa Civil, 09 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 08/04/2013.

BRASIL. **Mensagem Nº 09**. 2001b. Brasília: Casa Civil, 09 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm. Acesso em 10/04/2013.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL Nº 4.155**. Aprova o Plano Nacional de Educação (Ivan Valente e outros). 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 de março de 1998. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1998.pdf#page=89>. Acesso em: 12/04/2013.

MEC. **PL 8035 – B/2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, 16 de outubro de 2012.

MERCADANTE, Aloísio. Mercadante diz que 10% do PIB em educação é "tarefa política difícil de ser executada". **UOL Educação**. São Paulo, 26 de junho de 2012. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/06/26/mercadante-diz-que-10-do-pib-em-educacao-e-tarefa-politica-dificil-de-ser-executada.htm>. Acesso em: 14/04/2013.

MÉSZÁROS, I. **O século XXI**: socialismo ou barbárie? Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação**: Conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. Caxambu: Anped, 19 a 22 de outubro de 2008. Disponível em: http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/5trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20-%20qt05%20-%20dermeval%20saviani.pdf. Acesso em: 18/01/2013.

_____. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: Por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. (Coleção Educação Contemporânea).