

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA CONFERÊNCIA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO (CONAE) E NAS EMENDAS AO PROJETO DE LEI Nº 8.035/2010

FINANCING OF BASIC EDUCATION AT THE NATIONAL CONFERENCE ON
EDUCATION (CONAE) AND THE AMENDMENTS TO BILL Nº 8.035/2010

COSTA, Fábio Luciano Oliveira

Universidade de São Paulo

fabiolucianocosta@yahoo.com.br

MENEZES, Janaína Specht da Silva

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

janaínamenezes@hotmail.com

RESUMO: Este artigo discute o financiamento da educação básica na Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, nas emendas ao Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 e seu Substitutivo (12/2011), que tratam do novo Plano Nacional de Educação. Dada sua importância nacional, discutem-se as principais características para o financiamento da educação básica, em ambos, por meio da abordagem histórico-crítica. As emendas sobre o financiamento da educação (meta 20), em número de 254, foram agrupadas em quatro categorias: 1) Ampliação dos Recursos Orçamentários na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 2) Controle Social, 3) Custo Aluno(a)/Qualidade, e 4) Infraestrutura. O texto revela que a maior parte das emendas se fez associar à primeira categoria.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; CONAE; Financiamento da Educação Básica.

ABSTRACT: This article discusses the financing of basic education at the National Conference on Education (CONAE), 2010, on amendments to the Bill (PL) and its nº 8.035/2010 Substitute (12/2011), dealing with the new National Plan for Education. Given its national importance, we discuss the main features for the financing of basic education, both through the historical-critical approach. Amendments on the financing of education (goal 20), numbering 254, were grouped into four categories: 1) Expansion of Budgetary Resources in the Maintenance and Development of

Education, 2) Social Control, 3) Student Cost (a)/Quality and 4) Infrastructure. The text reveals that most of the seams became associated with the first category.

Keywords: National Education Plan; CONAE; Financing of Basic Education.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir o financiamento da educação básica na Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, e nas emendas ao Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, bem como em seu Substitutivo (de dezembro de 2011), que tratam do novo Plano Nacional de Educação (PNE), no intuito de caracterizá-lo, em ambas. Assim, investigam-se as possíveis influências das propostas resultantes da primeira, no processo de tramitação do segundo.

Mesmo que de forma superficial, pretende-se tentar melhor compreender o papel de instituições políticas, como o Congresso Nacional e o Ministério da Educação (MEC), sobre a legislação educacional. Além das distintas e particulares formas de relações estabelecidas ao longo das negociações políticas institucionais, a participação da sociedade civil (organizada ou não), conforme o caso pode assumir papel importante nas decisões políticas.

Por meio da análise histórico-crítica, que ressalta a importância do processo associado à constituição das relações sociais, margeadas tanto pelas normatizações das instâncias públicas e/ou privadas quanto pelos conflitos que delas aparecem, destaca-se a importância de um novo PNE, ainda não aprovado, pois se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

As propostas resultantes da CONAE, que contaram com a participação de diferenciados setores da sociedade civil organizada e o importante apoio do MEC, diferenciaram-se bastante do PL nº 8.035/2010, posteriormente apresentado ao Congresso Nacional pelo Executivo federal.

Depois do processo de redemocratização do Brasil, o Poder Executivo federal continuou a manter elevados poderes legislativos, por meio da aprovação de matérias de interesse federativo, no Congresso Nacional, muitas delas associadas à educação (Arretche, 2009; Limongi, 2006).

Como exemplos, citam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério (FUNDEF-1996), PNE (2001-2010), bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB-2006).

Além disso, merecem destaques os Planos de interesse federativo apresentados pelo Ministério da Educação (MEC), os quais tiveram baixa participação de movimentos sociais associados à educação, como no caso do Plano Decenal de Educação (1993) - que não chegou a ser executado -, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). Todo esse aparato bastante influenciado pelas orientações de organismos internacionais, principalmente a partir do começo dos anos de 1990.

A preponderância do Executivo contribuiu para determinar os embates, sobretudo os financeiros, entre os interesses públicos e privados. Como resultados, além da insuficiência de recursos para a educação pública no país, muitas vezes, somam-se as deficiências técnicas e administrativas, junto com o baixo regime de colaboração entre os entes federados no país.

Tais fatores contribuem para presenciar, mais uma vez, a lentidão no processo decisório de tramitação de uma lei de fundamental importância para as melhorias na qualidade educacional, consubstanciada no PNE.

Sob o discurso de um Estado que se encontra com todas as suas receitas, disponíveis e previstas, comprometidas com as despesas, tem havido muitos entraves para se elevar - como meta a ser alcançada no novo PNE -, em 2%, 3% ou mesmo 5% do Produto Interno Bruto (PIB), o financiamento da educação pública, o que atingiria o índice de 10% do PIB, conforme dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, já que o país tem investido aproximadamente 5% do PIB.

Ao mesmo tempo, segundo o Sistema de Administração Financeira (SIAFI), algo em torno de 15% a 20% do PIB, nos últimos anos, tem sido pago com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública, sobretudo a interna que, mesmo com todo o pagamento, cresce de forma a não poder ser paga.

Além desta introdução, o texto conta com mais quatro partes. Na primeira, de forma sucinta, parte-se da aprovação da Constituição Federal (CF) de 1988, para destacar a necessidade do estabelecimento do PNE, por meio de lei específica, a qual foi aprovada quase 13 anos depois, em 2001. Ainda, discute-se sobre a pouca

viabilidade prática de sua execução durante o período em que teve vigência, graças aos vetos impostos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), subsidiado pela sua equipe econômica.

Em seguida, são analisadas as principais características para o financiamento da educação básica, resultantes do documento da CONAE e do PL nº 8.035/2010, o qual dedica uma de suas metas, a de número 20, para tratar do financiamento da educação.

Para a terceira parte, investigam-se as emendas associadas ao financiamento da educação básica no PL nº 8.035/2010 e em seu Substitutivo, aprovado em dezembro de 2011, no sentido de caracterizá-las e discuti-las de acordo com as categorias estabelecidas pelos autores para este trabalho.

Por fim, o último tópico trata das considerações finais, quando descreve os impasses que tem marcado a tramitação do PL nº 8.035/2010, dadas as dificuldades de sua aprovação em virtude dos embates entre os interesses públicos e privados, os quais limitam a participação social e dificultam a construção da educação de qualidade no país.

2 A CONFIGURAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O longo processo de transição entre o regime militar e a redemocratização no Brasil, trouxe para a educação, novas perspectivas e novos anseios. A CF de 1988, no texto original do art. 214¹, determinou a aprovação do PNE, a ser feita por meio de lei específica.

O mesmo deveria ter duração plurianual, com a função de articular e desenvolver o ensino nos seus diferentes níveis, mediante a integração das ações do poder público, conforme propõe o art. 211 da CF de 1988, ao determinar que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

¹ Esse artigo, atualmente apresenta nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, a qual determinou que o PNE, de duração decenal, deve apresentar como objetivo a articulação do SNE em regime de colaboração, bem como “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (Brasil, 2011a).

Antes que o novo PNE surgisse no cenário educacional brasileiro, em 1993, o MEC coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, subsidiado pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos², cujo foco central recaiu sobre o ensino fundamental e a educação infantil (em especial sobre a etapa correspondente à pré-escola).

Todavia, com o objetivo de atender às orientações internacionais, principalmente no que diz respeito às diretrizes propostas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Banco Mundial (BIRD) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o referido plano praticamente não teve aplicações práticas (Bollmann, 2010; Silva Júnior, 2002).

As determinações da CF de 1988, associadas à importância que aquela Declaração adquiriu no contexto educacional brasileiro, produziram significativo impacto na legislação educacional.

Nesse sentido, a LDB de nº 9.394/1996, além de incumbir a União de elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 9º, inciso I), estabeleceu o prazo de um ano para que fosse encaminhado ao Congresso Nacional o PL para o PNE dos próximos dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (art. 87, § 1º), prazo esse que, por sua vez, não foi cumprido.

Como resultado dos dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) promovidos por setores organizados da sociedade civil que lutavam pelos direitos educacionais no país, com destaque para o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, uma proposta de PNE, que ficou conhecida como “PNE da Sociedade Brasileira”, encampada pelo deputado federal Ivan Valente, foi apresentada ao Congresso Nacional e se transformou no PL nº 4.155/98.

Como resposta a essa organização da sociedade civil, o MEC, dois dias depois, encaminhou o PL do Executivo ao Congresso, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que recebeu o nº 4.173/98, o qual deveria tramitar em anexo ao PNE da Sociedade Brasileira (Saviani, 1999).

² Documento resultante da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

O PNE aprovado pela Câmara dos Deputados, em junho de 2000, foi norteado pelo entendimento da educação como direito do indivíduo, a qual deveria contribuir para o desenvolvimento econômico e social, constituindo-se instrumento de combate à pobreza.

Como objetivos, o PNE estabeleceu avanços na qualidade dos diferentes níveis e modalidades de ensino; maiores possibilidades de acesso e permanência na educação pública, buscando diminuir as desigualdades sociais e regionais; bem como possibilitar maior democratização da gestão do ensino público (Aguiar, 2010).

A prevalência da proposta do Executivo sobre a da Sociedade Brasileira demonstrou a força governamental no Congresso Nacional e a influência dos organismos internacionais nos ditames das políticas públicas no país. Quase três anos depois da entrada dos Projetos de Lei no Congresso, em 9 de janeiro de 2001, o PNE foi aprovado sob a Lei nº 10.172.

Se a vinculação de 10% do PIB, proposta para o financiamento da educação apresentada no plano da Sociedade Brasileira, a ser atingido ao final dos 10 anos de sua vigência, foi tida como muito elevada, e se os 6,5% do PIB estabelecidos no plano do Executivo puderam ser elevados para 7% no Substitutivo aprovado pelo legislativo, esse último índice não chegou a ser cumprido.

Isso graças aos vetos impostos pelo presidente FHC, sob as orientações da equipe econômica do governo, ou seja, as melhorias educacionais propostas no plano deveriam ser atingidas sem o incremento substancial de novos recursos financeiros (Silva; Alves, 2009; Valente; Romano, 2002).

Pode-se afirmar, assim, que o PNE (2001-2010) se caracterizou como um “plano formal” (Dourado, 2010, p. 684), um “rol de boas intenções” (Kuenzer, 2010, p. 852), sobretudo pelas limitações impostas ao seu financiamento.

Dessa forma, desconsideraram-se os mecanismos de formulação do Plano Plurianual (PPA), de suas revisões e sua gestão; houve pouca participação social; bem como falta de organização no regime de colaboração entre os entes federados, já que o plano estabeleceu metas pouco articuladas para cada um deles e não levou à constituição de um SNE.

A decorrente elaboração dos planos estaduais e municipais, previstos no PNE (2001-2010), não chegou, em muitos casos, a ser efetivamente realizada, impondo, entre outros aspectos, obstáculos à democratização do planejamento e da gestão

educacional no país. As melhorias associadas à educação na primeira década do século XXI, não tiveram como epicentro o que estava proposto no PNE.

Ao contrário do que previa a Lei nº 10.172/2001, no que diz respeito às avaliações periódicas do plano, ao papel do Poder Legislativo em acompanhar sua execução (art. 3º, § 1º), e que sua primeira avaliação deveria ser realizada depois de quatro anos (art. 3º, § 2º), mais uma vez, o legal, não se transformou no real (Saviani, 2010).

Sendo assim, no momento em que está tramitando o PL de um novo PNE, torna-se necessário, na medida do possível, não repetir os erros já cometidos, principalmente por meio do exame crítico sobre as ações realizadas, de suas contribuições e seus desafios, no sentido de efetivamente democratizar a educação brasileira e melhorar sua qualidade.

Na seqüência, serão apresentadas algumas proposições relativas ao financiamento da educação discutidas na CONAE, bem como as emendas a ele relacionadas e associadas ao PL nº 8.035/2010, encaminhado ao Congresso Nacional, que versa sobre o novo PNE.

3 A CONAE, O PROJETO DE LEI nº 8.035/2010 E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Como reivindicação de diversos setores organizados da sociedade civil relacionados à educação, a CONAE³, realizada pelo MEC no período compreendido de 28 de março a 1º de abril de 2010, efetivou o pacto assumido, em 2008, na Conferência Nacional de Educação Básica.

Ao partir do tema central “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, a CONAE produziu um documento final, de mesmo título, o qual consolidou o resultado de um grande processo de mobilização e debate sobre a educação brasileira (Conae, 2010).

³ A CONAE foi precedida por conferências municipais e intermunicipais, que aconteceram no primeiro semestre de 2009, bem como por conferências estaduais e do Distrito Federal, realizadas na segunda metade de 2009, as quais subsidiaram as discussões daquela Conferência. Durante suas realizações, foram acrescentadas propostas de emendas ou novos parágrafos, encaminhados para apreciação e deliberação na plenária final da CONAE, sendo que o conteúdo resultante de todo esse processo de sistematização foi registrado na produção do documento final (Conae, 2010).

Quando comparado ao PNE (2001-2010), onde o financiamento aparecia junto com a “Gestão do Sistema de Ensino”, no texto final da CONAE, o tema ganha espaço próprio, ainda que em estreita correlação com a gestão (Gouveia; Souza, 2010).

Parte significativa desse destaque se deve à política de financiamento da educação estruturada a partir da segunda metade dos anos de 1990, que teve por base o FUNDEF, bem como o FUNDEB, por meio dos quais o financiamento da educação básica adquiriu características particulares, passando a se constituir objeto de discussão nas arenas das políticas educacionais.

Estruturado em seis eixos, o tema do financiamento da educação aparece no eixo cinco do documento final da CONAE, nomeado de “Financiamento da Educação e Controle Social”, o qual ressalta que a construção do SNE no país só poderá acontecer com a suficiência de recursos orçamentários, diante do cumprimento das metas estabelecidas no PNE, no intuito de elevar o acesso ao ensino com qualidade.

Torna-se necessário aumentar a participação da União no financiamento da educação nacional, com vistas à diminuição das desigualdades regionais que marcam o país. Assim, o SNE a ser estabelecido tem relação estreita com o federalismo fiscal.

Por meio da geração e definição dos critérios de distribuição dos recursos fiscais e parafiscais estabelecidos para os entes federados, somados às características das instituições políticas (sistemas partidários, eleitorais e organizações de interesse) é que são definidas as competências federativas, por exemplo, no que tange às políticas públicas.

Como há no federalismo fiscal brasileiro competências concorrentes, os governos subnacionais não conseguem delimitar com transparência suas funções, dificultando a cooperação no pacto federativo.

A arrecadação tributária é extremamente desigual no país, cabendo à União a maior parte dos recursos, seguida pelos estados e municípios. Convém destacar que, de 1995 a 2001, a carga tributária passou de 25% para 34% do PIB (Arretche, 2004), percentual que, afora pequenas oscilações, mantém-se até os dias de hoje, principalmente pelo aumento na arrecadação da seguridade social, que não entra na

repartição das transferências legais vinculadas entre os entes federados e o financiamento das políticas públicas.

Também desiguais são as arrecadações entre os estados, no plano horizontal, e a redistribuição das receitas retira recursos financeiros dos estados com maior para os de menor arrecadação, o que, embora diminua as desigualdades, acabam por gerar outras entre as unidades federativas, pois, ao mesmo tempo em que não resolve significativamente os problemas das regiões menos favorecidas, retira recursos orçamentários de locais que, por vezes, apresentam elevada carga de problemas sociais.

No plano vertical, cabe aos municípios a maior parcela no atual sistema de transferências, especialmente para os de pequeno porte, com menos de 5.000 habitantes, e a neutralidade em relação às transferências aos estados.

Como a divisão do sistema das receitas tributárias no Brasil é feita sem a vinculação de gastos - com exceção da educação e saúde -, por meio de um sistema legal, a inserção de novas vinculações no orçamento federal é dificultada, o que contribui para o aumento da carga tributária, sobretudo pelas vias da seguridade social.

A elevação e busca pela equalização dos recursos financeiros, entre as diferentes regiões brasileiras e dentro de cada uma delas, deve, necessariamente, passar por uma reforma tributária que garanta o cumprimento dos direitos sociais dispostos no art. 6º da CF de 1988, e que melhore a distribuição de renda entre a população.

Nesse sentido, vale observar que cabe aos entes federados estruturar os mecanismos necessários para que a educação fiscal faça parte da formação cidadã no país, pois, como lembra Kuenzer (2010), apenas com significativa transformação social será possível estabelecer políticas públicas de caráter universal.

Por sua vez, o regime de colaboração, que implica no comum entendimento entre os entes federados sobre o “Estado Democrático de Direito” (Cury, 2009, p. 24), ainda não foi estabelecido.

Mais especificamente, a legislação complementar, que não foi promulgada, também impediu o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados, conforme disposto na CF de 1988 (art. 23, parágrafo único). Tal fato constitui limitação e impede a construção do SNE (art. 214), apesar dos avanços

educacionais nas últimas décadas, que melhoraram a cooperação federativa (Cury, 2010).

Contudo, caberia ao PNE estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em todos os seus níveis, etapas e modalidades, de forma a edificar o SNE em regime de colaboração entre os entes federados, que tendo por princípio a autonomia entre eles e por subsídio seus aparatos jurídicos, possibilite a democratização do acesso e da permanência ao ensino com qualidade e diversidade (Goergen, 2010).

Sob essa perspectiva, se o sistema organiza e ainda reúne diversificados parâmetros para formar um conjunto congruente e executável, sua operacionalização racional exige a confecção de um Plano, cujo bom funcionamento dependerá da própria estruturação do sistema, tendo como instância normativa e deliberativa, hoje, o atual CNE (Saviani, 2010).

Além da vinculação constitucional de impostos para a MDE, segundo o art. 212 da CF de 88, o documento final da CONAE propõe a vinculação de outros tributos (impostos, taxas e contribuições sociais). Além disso, sugere que o percentual mínimo vinculado à educação aumente de, no mínimo, 18% para 25% no que tange à União, e de, no mínimo, 25% para 30% em relação aos estados, Distrito Federal e municípios, inclusive com sanções penais aos responsáveis pelo não cumprimento da determinação legal.

O mesmo documento também faz referência ao Fundo Social, que destinaria 50% dos recursos provenientes do pagamento de *royalties* da camada pré-sal do petróleo para a educação, dos quais 30% para a União, direcionados a programas relacionados ao ensino superior e profissionalizante, e 70% para os estados, o Distrito Federal e os municípios, a serem investidos em programas vinculados à educação básica.

Por sua vez, vale observar que a ampliação das receitas orçamentárias também se faz associar a medidas que impeçam que renúncias e isenções fiscais subtraíam recursos da educação, com o imediato ressarcimento das perdas já efetivadas.

As medidas aqui apresentadas, como o aumento do percentual constitucional vinculado à educação para os entes federados, associação de novos tributos à vinculação, combate à renúncia e isenção fiscal, entre outras, vão ao encontro de

um dos temas mais polêmicos da CONAE, qual seja, o aumento para 10% do percentual do PIB a ser investido na educação.

Outra temática bastante discutida na CONAE esteve associada à reivindicação de que a subvinculação do Fundeb a recursos humanos, diante do total gasto com os profissionais da educação, não deve ser computada, de forma a não infringir o teto máximo disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal⁴ (LRF), de 54% da receita corrente líquida para os Executivos municipais e 49% para os Executivos estaduais, a ser gasta com o funcionalismo público.

Além disso, com vistas a não incidir no percentual vinculado à educação, o pagamento de inativos e pensionistas deve ser retirado da MDE, mas mantendo sua paridade com os salários dos profissionais da educação atuantes (Conae, 2010).

Um dos principais mecanismos para amenizar as desigualdades regionais na oferta da educação pública estaria na adoção do custo aluno(a)/qualidade (CAQ), o qual deve levar em consideração os insumos⁵ necessários para possibilitar um padrão mínimo de qualidade, bem como a valorização dos profissionais da educação.

Nesse sentido, o maior valor *per capita* por aluno(a)/ano gerado pelo Fundeb, transformado em Fundo nacional, terá que se constituir como a base para o CAQ nacional, caso esse valor alcance pelo menos o mínimo calculado pelos insumos necessários, sendo que os estados que não atingirem esse índice deverão receber a complementação da União (Conae, 2010).

Destacamos ainda do texto da CONAE, particularmente no que se refere ao Fundeb, a eliminação do “sistema de balizas” que limita os índices de ponderação (que variam de 0,7 a 1,3), com vistas a possibilitar a substituição do custo-aluno(a)/ano pelo CAQ, tendo como fonte de incentivo o aumento da complementação da União em 1% do PIB ao ano e a necessidade de aprimorar a fiscalização do fundo por meio dos conselhos de acompanhamento e avaliação.

⁴ Regras precisas foram introduzidas nas finanças de todos os entes federados pela LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), sobretudo na gestão da arrecadação e das despesas governamentais, por meio de prestações de contas regulares visando maior transparência financeira e a prática constante do planejamento na administração fiscal (Lourenço; Abrucio, 2004).

⁵ No trabalho de Carreira e Pinto (2007, p. 28) foram definidas quatro categorias de insumos associadas ao CAQ, as quais estão relacionadas: (1) à estrutura e funcionamento do ensino, (2) aos/às trabalhadores(as) em educação, (3) à gestão democrática, e (4) ao acesso e à permanência na escola.

Ainda, ressalta-se a importância de tornar mais transparente as despesas públicas com MDE, buscando elevar a participação da sociedade civil, bem como a necessidade de retirar a restrição do financiamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em até 15% das matrículas do Fundo, promovendo ampliação do acesso e avanços na qualidade.

Muitas outras importantes questões associadas à educação e seu financiamento foram discutidas na CONAE, a citar, a necessidade de constituir a(s) secretaria(s) distrital, estaduais, e municipais de educação como as reais gestoras das receitas orçamentárias educacionais públicas; urgência do acompanhamento dos conselhos, tribunais de contas e outros órgãos fiscalizadores; bem como formação técnica (contábil e jurídica) dos membros dos conselhos, inclusive com destinação de recursos para seu funcionamento.

Além disso, ressalta-se a ampliação da política de financiamento à educação profissional, destacando o ensino médio integrado, a educação tecnológica, formação do magistério e o incentivo à pesquisa; fornecimento de transporte adequado aos estudantes com deficiência; além do congelamento, até 2014, e extinção, até 2018, do financiamento da educação inclusiva em instituições filantrópicas privadas, comunitárias e confessionais, com conseqüente direcionamento dos recursos públicos apenas para as instituições públicas.

Pelo exposto até o momento, pode-se afirmar que o documento da CONAE avança em relação à lei nº 10.172/2001, no entanto, em 20 de dezembro de 2010, o MEC apresentou ao Congresso Nacional o PL nº 8.035/2010, que não levou em consideração grande parte das disposições formuladas por aquela conferência.

Sem definir as competências e os moldes para o regime de colaboração entre os entes federados, o PL nº 8.035/2010 desrespeita a determinação constitucional contida na EC 59/2009, em que o PNE, de duração decenal, deveria articular o SNE. E mais, conforme documento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Cnde, 2011), a proposta de PNE do Executivo foi enviada ao Congresso sem especificar seus custos, com a ausência de metas intermediárias e falta de maiores entendimentos em suas estratégias e metas.

Para atender às reivindicações da sociedade civil, em maio de 2011, o MEC enviou ao Congresso Nacional dois documentos.

O primeiro, “O PNE 2011-2020: metas e estratégias”, com a pretensão de justificar as ações do Executivo apresentou notas que buscam esclarecer cada uma das 20 metas do PL nº 8.035/2010; o segundo, “Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB”, procurou especificar, por meio de uma planilha de custos, os recursos necessários para viabilizar o plano (Cnde, 2011, p. 02-03).

O PL nº 8.035/2010 dedica uma de suas vinte metas - que, por sua vez, engloba seis estratégias -, para tratar com exclusividade do financiamento da educação:

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

Estratégias:

20.1) Garantir fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública.

20.2) Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação.

20.3) Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino.

20.4) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.

20.5) Definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação.

20.6) Desenvolver e acompanhar regularmente indicadores de investimento.

Na proposta de elevar os recursos orçamentários de 5% para 7% do PIB, verificamos sua insuficiência para a promoção de melhorias significativas na MDE para esta década, e mesmo para o cumprimento do que está disposto no próprio PL nº 8.035/2010. Por sua vez, as seis estratégias associadas à Meta 20 pouco esclarecem sobre os tópicos que aborda (financiamento sustentável; salário-educação; Fundo Social; controle social dos recursos públicos; CAQ; indicadores de investimento e despesa *per capita* por aluno).

O fato de a meta 20 e suas respectivas estratégias, em muito, não atenderem ao que foi discutido na CONAE, contribuiu para que fossem encaminhadas muitas emendas ao PL, as quais, em parte, são discutidas na seqüência.

4 O PROJETO DE LEI nº 8.035/2010 E SEU SUBSTITUTIVO: EMENDAS ASSOCIADAS AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Entre 23 de maio a 7 de junho de 2011⁶, na primeira etapa para a apresentação de emendas ao PL nº 8.035/2010, a quantidade chegou a 2.915⁷. Para o financiamento da educação⁸, particularizado na meta 20, o número correspondeu a 216, distribuídas segundo os partidos políticos dos parlamentares, conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Emendas por partido político, associadas ao financiamento da educação, no PL nº 8.035/2010

Partido Político	Número de Emendas
Partido dos Trabalhadores (PT)	107
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	30
Partido Socialista e Liberdade (PSOL)	24
Partido Comunista do Brasil (PC do B)	23
Partido Trabalhista Brasileiro (PDT)	11
Democratas (DEM)	10
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	5
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	U
Partido Progressista (PP)	1
Partido Popular Socialista (PPS)	1
TOTAL	216

Depois da apresentação do Substitutivo ao PL nº 8.035/2010, em 5 de dezembro de 2011, pelo Deputado Federal e relator Ângelo Vanhoni (PT/PR), mais 449 emendas, entre 7 e 14 de dezembro, foram incorporadas⁹, das quais 38 para a meta 20, distribuídas conforme a Tabela 2, de acordo com os seguintes partidos políticos.

Tabela 2: Emendas por partido político, associadas ao financiamento da educação, no Substitutivo ao PL nº 8.035/2010

Partido Político	Número de Emendas
Partido dos Trabalhadores (PT)	7
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	6

⁶ Nessa data terminou o prazo para o envio das emendas.

⁷ Das 2.915 emendas, cinco foram desconsideradas por serem idênticas a outras de mesmo número, assim como mais quatro foram retiradas de tramitação por requerimento das autoras e deferidas pelo Presidente da Comissão Especial.

⁸ Destaca-se que emendas associadas a outras metas também tratam do financiamento da educação, direta ou indiretamente, mas não serão consideradas neste trabalho.

⁹ O número total de emendas ao PL nº 8.035/2010 chegou a 3.364.

Partido Trabalhista Brasileiro (PDT)	5
Democratas (DEM)	5
Partido Socialista e Liberdade (PSOL)	4
Partido Comunista do Brasil (PC do B)	4
Partido da República (PR)	3
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	3
Partido Popular Socialista	1
TOTAL	38

As emendas para o financiamento foram agrupadas pela soma das duas tabelas, chegando ao total de 254, com sua posterior divisão em dois grupos. O primeiro, formado por aquelas associadas diretamente à meta 20 do PL nº 8.035/2010 e de seu Substitutivo; o segundo constituído pelas respectivas estratégias.

A Tabela 3 evidencia que, tanto para a meta 20 quanto para as estratégias a ela associadas, foi apresentada significativa quantidade de emendas (aditivas, modificativas e substitutivas). Do seu total, atrelado ao financiamento da educação, 22,4% estiveram relacionadas diretamente às metas, e 77,6% às suas estratégias.

Tabela 3: PL nº 8.035/2010 e seu Substitutivo: Tipos de emendas associadas ao financiamento da educação

PL	Emendas			Total	Percentual
	Aditivas	Modificativas	Substitutivas		
Meta	1	52	4	57	22,4
Estratégias	126	60	11	197	77,6
Total	127	112	15	254	100,0

A análise detalhada das emendas, associadas à meta 20 e às suas estratégias, possibilitou reuni-las em quatro categorias básicas: (1) Ampliação dos Recursos Orçamentários na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, (2) Controle Social, (3) Custo Aluno(a)/Qualidade (CAQ) e (4) Infraestrutura,

A Tabela 4, que tem por objetivo evidenciar o número de emendas por categoria, revela que a grande maioria delas se fez associar à busca pela maior Ampliação dos Recursos Orçamentários à MDE (59,1%), seguidas pelo Controle Social (16,5%), pelo CAQ (15,7%) e pela Infraestrutura (8,7%).

Tabela 4: PL nº 8.035/2010 e seu Substitutivo: Total de emendas, segundo a categoria

Categorias	Emendas	
	Total	Percentual
Ampliação dos Recursos Orçamentários	150	59,1
Controle Social	42	16,5
Custo Aluno(a)/Qualidade (CAQ)	40	15,7
Infraestrutura	22	8,7
Total	254	100,0

Todas as emendas diretamente relacionadas à meta 20 foram enquadradas na categoria 1, conforme podemos constatar na Tabela 5. Já as emendas para as estratégias associadas a essa categoria, corresponderam a 47,2% do total referente às emendas para todas as estratégias.

Tabela 5: PL nº 8.035/2010 e seu Substitutivo: Emendas vinculadas à categoria Ampliação dos Recursos Orçamentários associados à MDE

Categoria 1	Emendas			Total
	Aditivas	Modificativas	Substitutivas	
Meta	1	52	4	57
Estratégias	53	34	6	93
Total	54	86	10	150

A análise das emendas vinculadas a essa categoria (estejam elas associadas diretamente à meta, ou às estratégias), mostra que as mesmas tratam, entre outros, da inserção de novos tributos para o financiamento da educação; ampliação da participação financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; bem como destinação do Fundo Social, com recursos orçamentários provenientes do pagamento de *royalties* decorrentes da exploração do petróleo.

Ainda, acrescenta-se o aumento da complementação da União de 10% para 20% dos recursos do Fundeb; implantação do piso salarial nacional para os professores; congelamento das matrículas oferecidas em organizações filantrópicas privadas, comunitárias e confessionais para efeito de contabilização do Fundeb; revisão da limitação no Fundeb, de 15% do total das matrículas na EJA; além da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior.

Mas, especialmente, determinadas emendas associadas a essa categoria se relacionam com a ampliação do investimento do PIB em educação, de 7% para

10%, proposição que, por vezes, foi apresentada de forma escalonada. Percebe-se que tais emendas, de modo geral, buscam resgatar as proposições da CONAE.

Em relação à categoria 2, Controle Social, conforme a Tabela 6, o estudo das emendas (que aqui só estiveram associadas às estratégias, correspondendo a 21,3% do total dessas), possibilita perceber a preocupação com a transparência dos gastos públicos em educação, principalmente no que tange à disponibilização dos relatórios contábeis em vias eletrônicas.

Tabela 6: PL nº 8.035/2010 e seu Substitutivo: Emendas associadas à categoria Controle Social

Categoria 2	Emendas			Total
	Aditivas	Modificativas	Substitutivas	
Estratégias	38	2	2	42

Também foi abordada, para essa categoria, a necessidade de dotar de capacidade técnica, contábil e jurídica os conselhos de acompanhamento e controle da educação, além da proposta para a(s) secretaria(s) de educação se constituir como unidade(s) orçamentária(s) e a obrigatoriedade de aprovação dos recursos educacionais por parte dos conselhos de educação.

Para o CAQ, conforme a Tabela 7 - apenas vinculado com as emendas relacionadas às estratégias (compondo 20,3% do total dessas) -, deverá ser fixado por portaria do MEC, depois de consultado o CNE e o Fórum Nacional de Educação, com a devida complementação da União para os estados (ou o Distrito federal) e municípios que não atingirem seu valor, consideradas as receitas para a MDE. A adoção do CAQ como referência para o financiamento está associada à necessidade de incremento da qualidade da escola.

Tabela 7: PL nº 8.035/2010 e seu Substitutivo: Emendas associadas à categoria Custo Aluno/Qualidade (CAQ)

Categoria 3	Emendas			Total
	Aditivas	Modificativas	Substitutivas	
Estratégias	13	24	3	40

Por fim, na categoria 4, Infraestrutura, vinculada apenas com as estratégias aditivas, por 22 vezes (ver a Tabela 4), o que correspondeu a 11,2% do total das

emendas relacionadas às estratégias, foi possível agrupar temas como transporte escolar; quantitativo de recursos humanos para as Instituições de Ensino Superior; estabelecimento de responsabilidades entre o MEC, o Ministério da Saúde e o Ministério da Ciência e Tecnologia para o financiamento dos Hospitais Universitários pertencentes à rede federal de ensino.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que houve avanços no decorrer da última década, tendo como uma de suas expressões a própria CONAE, que apresentou pontos importantes para a construção da educação democrática com maior qualidade, na tentativa de amenizar o histórico déficit educacional que assola o país.

Como exemplos, citam-se a construção do regime de colaboração entre os entes federados (SNE), principalmente por meio da reforma tributária; a designação do CAQ; o aumento da vinculação dos recursos para a MDE em 10% do PIB; bem como o aprimoramento dos mecanismos de avaliação e controle da educação.

Neste trabalho, onde analisamos as emendas para o financiamento da educação no PL nº 8.035/2010 e em seu Substitutivo, colocadas em dois grupos, o primeiro para a meta 20 e o segundo para suas estratégias, conforme nossa categorização, pudemos constatar que a maior parte das emendas propôs a Ampliação dos Recursos Orçamentários associados à MDE, seguidas pelo Controle Social, Custo Aluno(a)/Qualidade e Infraestrutura, ao tratar de diversos temas de suma importância para a educação.

Como temos percebido, sobretudo para as duas últimas décadas, no que diz respeito à tramitação da legislação educacional no país, esteve fortemente carregada pelas orientações dos organismos internacionais, como é ainda o caso do PL nº 8.035/2010 e mesmo da própria CONAE, influenciada pelo documento “Federalismo no Brasil” da UNESCO (Conae, 2010, p. 09). Esses organismos, em grande número das vezes, atendem principalmente aos interesses lucrativos dos países centrais, com as elites locais em distintas partes do globo.

Para o próximo PNE, constata-se a pouca responsabilização do governo federal para com o cumprimento das decisões advindas da mobilização de diversos

setores da sociedade civil organizada que lutam por melhorias na qualidade educacional, historicamente defasada.

Se o MEC praticamente desconsiderou as propostas da CONAE - a qual ajudou a promover -, ao enviar para o Congresso Nacional o PL nº 8.035/2010, na área do financiamento da educação, quase a metade das emendas foi apresentada por alguns dos parlamentares do PT, obviamente representando determinados setores organizados da sociedade civil vinculados à educação.

Essas emendas trouxeram novamente a discussão de muitos pontos importantes do documento da CONAE, ao demonstrar, mais uma vez, várias incongruências na tramitação da legislação educacional brasileira, particularmente no PNE, além dos embates entre os interesses públicos e privados.

FÁBIO LUCIANO OLIVEIRA COSTA

Doutorando em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Historiador pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

JANAÍNA SPECHT DA SILVA MENEZES

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e docente do curso de pós-graduação em educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 707-727. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, vol. 10, nº 28, São Paulo – ANPOCS, jun. 1995, p. 88-108. Disponível em: <www.anpocs.org.br/portal/content/view/112/54/> Acesso em: 14 ago. 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, vol. 18, nº. 2, São

Paulo, Apr./June, 2004, p. 17-26. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, vol. 52, nº 2, Rio de Janeiro, June 2009, p. 377-423. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 657-676. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300002>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009**. Dá nova redação ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da e aos arts. 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: <http://200.181.15.9/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011c. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 13 ago. 2010.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011d. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 13 ago. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília,

DF, 2011f. Disponível em: < www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). **Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade.** São Paulo, 2011, 25p. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007, 127p.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final.** Brasília, DF: MEC, 2010, 168p. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 149-168.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAE**, vol. 25, nº. 1, Porto Alegre, jan./abr. 2009, p. 13-30. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19325/11225>. Acesso em: 05 jan. 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturas de uma política. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 677-705. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

GOERGEN, Pedro. Educação superior na perspectiva do Sistema e do Plano Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 895-917. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300013>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 789-807. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300008>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

KUENZER, Acácia Zeneida. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 851-873. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300011>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. **Novos estud. – CEBRAP**, nº 76, São Paulo, Nov. 2006, p. 17-41. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

LOUREIRO, Maia Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Rev. Econ. Polit.**, vol. 25, nº. 2, São Paulo, jan./mar. 2005, p. 50-72. Disponível em: <www.rep.org.br/pdf/93-5.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999, 169p.

_____. Organização da educação nacional: sistema e Conselho Nacional de Educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 769-787. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300007>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

SILVA, Andréia Ferreira da; ALVES, Mirian Fábila. Análise do PNE e do PDE: continuidades e rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 101-118.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do governo FHC: o caso do ensino médio. **Educ. Soc.**, v. 23, nº. 80, Campinas, set. 2002, p. 201-203. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000011>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

UNESCO. **Conferência Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtiem, Tailândia, 1990. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicações/copy_of_pdf/decjomtiem>. Acesso em: 12 dez. 2011.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, v. 23, nº. 80, Campinas, set. 2002, p. 96-107, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>>. Acesso em: 28 abr.2011.