

As configurações do financiamento educacional após a aprovação do novo Plano Nacional de Educação

The configuration of educational funding in the current context and the new National Education Plan deployment challenges

Les configurations du financement de l'éducation dans le contexte actuel et les défis de la mise en œuvre du nouveau Plan national d'Éducation

Entrevista : José Marcelino Pinto e Daniel Cara

Maria Vieira Silva*

Universidade Federal de Uberlândia

José Marcelino Pinto: Licenciado em Física pela Universidade de São Paulo (1982), bacharel em Direito pela Faculdade do Largo de São Francisco da USP (1985), com mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professor associado da Universidade de São Paulo. Foi presidente do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto e diretor do INEP. Fez estágio de pós-doutorado na Universidade de Stanford, EUA. É presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca. Autor de livros e artigos na área de financiamento da educação e regime federativo. Seu livro mais recente : Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação, organizado juntamente com Silvana Souza e publicado pela Editora Xamã.

Daniel Cara: Mestre em Ciência Política (USP) e bacharel em Ciências Sociais (USP). Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (www.campanhaeducacao.net), diretor da Campanha Global pela Educação. Representou, como vice-presidente, a sociedade civil na Mesa Diretora do Conselho Nacional de Juventude entre os anos de 2005 a 2007. É conselheiro do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP). E-mail: daniel@campanhaeducacao

* Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora da Universidade Federal de Uberlândia, atuando no Programa de Pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) no âmbito da Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação. E-mail: mvs@ufu.br

Resumo: As configurações do financiamento educacional após a aprovação do novo Plano Nacional de Educação. A entrevista aborda aspectos relacionados ao financiamento da educação, ao direito à educação, à qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação no contexto posterior à aprovação do Plano Nacional de Educação. Tendo como referência o atual cenário político e econômico, são apresentadas importantes reflexões sobre os principais contributos do novo Plano Nacional de Educação e os desafios para o cumprimento das metas estabelecidas pelo documento. Os entrevistados realizam ainda reflexões sobre as principais pautas para as associações acadêmicas e entidades da sociedade civil na ininterrupta luta em prol do direito à educação.

Palavras-chaves: Financiamento da Educação. Plano Nacional de Educação. Qualidade do ensino

Abstract: The configuration of educational funding in the current context and the new National Education Plan deployment challenges. The interview covers aspects related to education financing, right to education, quality of education and valuation of education professionals in the context of post approval of the National Education Plan. Taking as reference the current political and economic environment, it presents important reflections on the main contribution of the new National Education Plan and the challenges in meeting the targets set by the document. The interview respondents continue reflections on the main guidelines for academic associations and civil society in the ongoing struggle for the right to education.

Keywords: Education Financing. National Education Plan. Quality of education

Resumé : Les configurations du financement de l'éducation dans le contexte actuel et les défis de la mise en œuvre du nouveau Plan national d'Éducation. Cette entrevue aborde certains aspects liés au financement de l'éducation, au droit à l'éducation, à la qualité de l'enseignement et à la valorisation des professionnels de l'éducation dans le contexte postérieur à l'approbation du Plan national d'Éducation. En référence à la scène politique et économique actuelle, elle présente d'importantes réflexions sur les principales contributions du nouveau Plan national d'Éducation et les défis pour atteindre les objectifs stipulés dans ce document. Les interviewés ajoutent également quelques observations sur les nouveaux ordres du jour des associations universitaires et organisations de la société civile dans la lutte incessante pour le droit à l'éducation.

Mots-clés: financement de l'éducation . Plan national d'Éducation. Qualité de l'enseignement.

Maria Vieira Silva: Após três anos de debates que precederam a aprovação do Plano Nacional de Educação, na sua concepção, quais os principais contributos e as limitações do documento final do PNE para o financiamento da educação?

José Marcelino Pinto: Creio que o grande avanço foi a aprovação dos 10% do PIB para a educação pública e do CAQi e CAQ com definição de prazo para implementação do primeiro e para aprovação do segundo. A limitação foi incorporar na contabilização desses 10% recursos que, na verdade, vão para o sistema privado de ensino, como Prouni (Programa Universidade para Todos), Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), convênios na educação infantil e até os subsídios ao FIES (Fundo de Financiamento Estudantil). Considerando que a Constituição Federal veda a transferência de recursos públicos para instituições particulares no sentido estrito (privadas lucrativas) e que boa parte do FIES se destina as essas instituições, sendo que uma parcela desses empréstimos não será paga - como já ocorreu em outros programas federais de crédito educativo - há um claro desrespeito à Constituição Federal. Na minha interpretação o mesmo vale para o Prouni, que nada mais é, que uma compra de vagas no setor privado, disfarçado de incentivo fiscal.

Daniel Cara: O PNE que temos foi o mais avançado possível no contexto do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. Ou seja, se a tramitação tivesse acontecendo agora, certamente o texto seria pior. No âmbito do financiamento da educação conseguimos vencer o Palácio do Planalto – e a posição das gestões Fernando Haddad, Aloizio Mercadante e José Henrique Paim no Ministério da Educação – em duas questões centrais: primeiro, incluímos, aprovamos e evitamos vetos presidenciais às estratégias relativas ao Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Segundo, conseguimos determinar na Meta 20 do PNE a necessidade de investimento equivalente a 10% do PIB para a educação pública até o décimo

ano de vigência do plano. Contudo, sempre é necessário lembrar, um dispositivo no corpo da lei permite a contabilização de parcerias público-privadas nesse montante. Essa é a principal limitação do plano.

Maria Vieira Silva: *Como avaliam a mobilização da sociedade civil no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação e, em específico, as pautas políticas da Campanha pelo Direito à Educação, no campo do financiamento?*

José Marcelino Pinto: Acho que ela foi fundamental nas conferências de educação básica e na Conae/2010, para garantir as principais bandeiras daqueles que defendem uma escola pública de qualidade para todos. Foi fundamental também para resgatar o CAQi e os 10% do PIB que estavam previstos no documento final da Conae e foi retirado do projeto que o Executivo enviou ao Congresso de PNE. O rico da campanha é que, em certo sentido, ela resgatou o espírito do Fórum em Defesa da Escola pública, conseguindo somar esforços dos movimentos sociais, sindicatos, movimentos populares e pesquisadores da área; sempre tendo como norte o compromisso com uma escola pública inclusiva e de qualidade e contra a destinação de recursos públicos para as instituições de ensino privada. Se o setor privado é tão eficiente, ele que se autofinancie, como, aliás, determina a Constituição Federal. No Brasil, na Educação Infantil e na Educação Superior, cada vez mais o setor privado vive basicamente de recursos públicos.

Daniel Cara: O contexto de tramitação do PNE atualmente em vigor, foi muito diferente do anterior. Na tramitação do PNE 2001-2010 foi o *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* quem protagonizou a incidência política no Congresso Nacional. E fez isso durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, em um contexto muito mais avesso à participação social. No atual PNE (2014-2024) foi a rede da *Campanha Nacional pelo Direito à Educação* quem protagonizou as ações de incidência da sociedade civil no

Parlamento Federal. E fez isso por meio do movimento *PNE pra valer!*, criado e coordenado por ela própria, mas envolvendo também atores externos à sua rede. O *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* era uma articulação sindical e acadêmica, que se desfez com a ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores ao poder. A *Campanha Nacional pelo Direito à Educação* é uma rede mais ampla, com um Comitê Diretivo diversificado, comitês regionais espalhados por todo o país e uma liturgia de movimento popular. E tudo isso é coordenado por uma equipe profissionalizada e dedicada à incidência política e à articulação institucional desde 2003 – a Campanha foi fundada em 1999. Quando concluímos nossa incidência na criação e regulamentação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (Fundeb), em 2007, decidimos que seria o PNE o instrumento legal para a implantação do CAQi e do CAQ. E começamos os cálculos que subsidiariam nossa vitoriosa jornada pela meta de 10% do PIB para a educação pública. Infelizmente, mesmo diante de tanto trabalho e luta, não conseguimos determinar a exclusividade do dinheiro público para a educação pública, como calculamos, queríamos e é necessário. Contudo, nunca é ocioso lembrar que o PNE enviado por Lula em dezembro de 2010 ao Congresso Nacional determinava 7% do PIB para a educação, contabilizando, portanto, todas as PPPs. Ou seja, aumentamos em 3% do PIB a meta que era desejada pelo Poder Executivo. Isso não é pouco, hoje é cerca de R\$ 150 bilhões. E vencemos diante de um Palácio do Planalto que era hegemônico no Congresso Nacional naquele momento.

Maria Vieira Silva: Poderiam recuperar para nosso leitor, quais os principais focos e estratégias da *Campanha pelo Direito à Educação*?

Daniel Cara: A *Campanha Nacional pelo Direito à Educação* é uma rede dedicada à consagração do direito à educação pública gratuita, laica e de qualidade social no Brasil. Para isso, temos tradicionalmente como foco a valorização dos

profissionais da educação, a gestão democrática e o financiamento adequado das políticas públicas educacionais. Emerge agora também a pauta da avaliação, em que defendemos uma prática avaliativa que supere o Ideb e a prevalência das avaliações externas. Como estratégias temos o *advocacy*, ou pressão intensa e incansável sobre as autoridades públicas, a mobilização da sociedade, a articulação institucional, a comunicação social – inclusive em interlocução com os grandes veículos de comunicação e a mídia alternativa, a produção de conhecimento, a formação política de atores sociais e a exigibilidade jurídica.

Maria Vieira Silva: O que pensam sobre os avanços e inconsistências do PNE no que se refere ao “*Custo Aluno Qualidade Inicial*”?

José Marcelino Pinto: Entendo que o texto final aprovado está bom. O problema é que o CAQi foi aprovado em 2010, por unanimidade, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e, desde então, passados 4 ministros, ainda não foi homologado. Se já estivesse em vigor, o CAQi praticamente nivelaria o gasto aluno entre todos os entes federados, fazendo valer o que determina o artigo 211 da Constituição Federal. E o custo para sua implementação é de um incremento de 0,8% do PIB em relação ao que a União coloca hoje como complemento no Fundeb, que corresponde a cerca de 0,2% do PIB. Fica a pergunta: como um governo que concorda em chegar a um investimento de 10% do PIB em Educação, não se mobiliza para garantir um acréscimo muito mais modesto e que viabilizaria o CAQi? Aí vem a dúvida: até que ponto há um compromisso efetivo em se chegar aos 10% do PIB?

Daniel Cara: Não vejo grandes inconsistências. O texto que ficou está muito próximo de nossa demanda, mesmo diante de todas as tentativas derrotadas do Palácio do Planalto e do Ministério da Educação. Agora, há uma questão fundamental: uma coisa é o que está escrito na Lei; outra é o que de fato sai do papel. Cabe a nós vigilância e monitoramento.

Maria Vieira Silva: Quais os impactos efetivos da destinação dos *royalties* do petróleo para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, no quesito financiamento? como se encontra esse processo na agenda do Poder Executivo atualmente?

José Marcelino Pinto: Os estudos feitos por Paulo César Ribeiro Lima, consultor da Câmara Federal na área de Recursos minerais, hídricos e energéticos, indicam que eles não serão a ‘salvação da lavoura’ e devem vir mais a longo prazo. Além disso, com a queda dos preços internacionais do Petróleo, é evidente que haverá uma queda de receita, além de colocar os “sonhados” recursos do pré-sal em risco pois sua exploração pode ficar inviável no atual patamar de preços. Por fim, não se pode esquecer do passivo ambiental da exploração de combustíveis fósseis. O Brasil não pode comprometer ainda mais sua matriz energética com a desculpa de preocupação com a educação. Nos últimos 20 anos, a carga tributária total cresceu cerca de 10% do PIB, saindo de 25% para 35%. Disso nada, ou quase nada foi para a educação. Um país que arrecada 35% do PIB tem como destinar à educação 10% do PIB por um período, para compensar os anos de sub-investimento. Depois de atendido os anos de atraso, a tendência é que o gasto público se estabilize em 6-7% do PIB, como ocorre nos países ricos. Agora, para isso, é preciso que a economia cresça; enquanto nosso PIB *per capita* for menor que o de vários países da América latina, o percentual do PIB deve ser maior para compensar o montante relativamente baixo do PIB quando comparado à população do país. Por exemplo, se o PIB dobrasse, em termos reais, 5% do PIB, seriam suficientes para as metas do PNE. E como dizem até os economistas do Banco Mundial, educação representa investimento, pois produz retorno econômico e social para o país. Por que não, então, usar o BNDES para financiar uma revolução na educação pública? Seu dinheiro já foi usado para tanto investimento industrial que deu com “os burros n’água”; por que não tentar a educação?

Daniel Cara: Há o dinheiro oriundo dos *royalties* e participações especiais e há o *Fundo Social do Pré-sal*. O que é mesmo promissor é o recurso oriundo do fundo social. Quando o barril do petróleo estava sendo comercializado por pouco mais que USD 100 (cem dólares), a expectativa era de que a exploração do *Campo de Libra* resultaria em R\$ 30 bilhões (trinta bilhões de reais) por ano, mas apenas a partir de 2020. Com a queda no preço do petróleo, hoje a expectativa é de R\$ 15 bilhões (quinze bilhões de reais) por ano, mas só a partir de 2022. Ou seja, o cenário não é bom. Mesmo assim, já deveria entrar algum recurso fruto da Lei dos *Royalties*. Mas como o Poder Executivo ainda não a regulamentou, a tendência é que esses recursos acabem “engordando o caixa” para o cumprimento da meta de *superávit* primário.

Maria Vieira Silva: Quais são os principais desafios, no Brasil, para a construção de políticas de Estado que possam se traduzir em mudanças estruturais para a garantia do Direito à Educação, segundo os patamares do *Custo Aluno Qualidade*?

José Marcelino Pinto: Penso que a educação está intimamente ligada à estrutura econômica da sociedade e à riqueza de um país. Quando se analisam os resultados do PISA, com todos os limites que esse exame tem, a principal constatação a que se chega é que há uma enorme correlação entre desempenho no exame e escolaridade dos pais (que no Brasil se associa diretamente com a renda familiar). Já quanto mais desigual um país, pior o desempenho. Por isso o Brasil vai tão mal: alta desigualdade e baixa escolaridade dos chefes de família. Por isso as políticas devem ser complementares; são as tais reformas de base que não saíram da gaveta desde 1964 graças ao golpe militar. É preciso ampliar a oferta da escola pública, fazer uma revolução em sua qualidade, e aqui não precisa reinventar a roda, basta se mirar no ótimo exemplo da rede federal de educação básica. É preciso também ampliar a oferta pública da educação superior. O Brasil é um país com uma das menores taxas de matrícula na educação superior (bruta e líquida) e um dos mais privatizados. E o pior: agora

com um enorme subsídio ao setor privado. Só o grupo Krotom, em 2014, recebeu mais de 2 bilhões de recursos do FIES, como denunciou o jornalista Élio Gaspari no Jornal Folha de São Paulo. Alguém tem dúvida que os alunos que fizeram esses empréstimos terão condições de pagá-los?

Daniel Cara: O principal desafio é fazer com que o Governo Federal cumpra com o parágrafo primeiro do Art. 211 da Constituição Federal: cabe a ele complementar recursos para a garantia do padrão mínimo de qualidade, em regime de colaboração com Estados e Municípios. O CAQi é a materialização desse padrão mínimo, a partir do planejamento de redes públicas com escolas capazes de garantir o processo de ensino-aprendizagem. A União arrecada muito e faz muito pouco perante o seu poder orçamentário. O CAQi nada mais é do que uma forma de corrigir isso, seja via Fundeb – que é o melhor caminho – ou por meio de outros desenhos institucionais.

Maria Vieira Silva: **Nossa Constituição Federal e as legislações infraconstitucionais determinam as responsabilidades dos entes federados, mas, em um país com grandes assimetrias entre estados e municípios, quais são as implicações da homogeneização de uma responsabilidade igual para situações diferentes no que tange ao financiamento da educação?**

José Marcelino Pinto: Sim, aqui é um outro desafio para a nação. O Brasil é tão desigual que a pequena complementação da União ao Fundeb, de pouco mais de 0,2% do PIB, é suficiente para dobrar o valor disponível por aluno no Maranhão. Para enfrentar essa questão só há duas saídas: à curto prazo implementar o CAQi via Fundeb, fazendo a complementação da União chegar a cerca de 1% do PIB no primeiro ano do PNE. Com isso, pelos menos no âmbito do Fundeb, não haveria grandes desigualdades. Há, porém, a questão das capitais e cidades com mais de 500 mil habitantes que, por terem uma receita própria de impostos significativa, acabam tendo disponível por aluno valores que representam duas ou três vezes o valor aluno do Fundeb. Mas, estamos falando de menos de 100 municípios; então é possível pensar uma solução para

esses casos, que obviamente, não pode significar degradar a educação que eles oferecem graças a esta fonte adicional de recursos. A segunda medida, é uma reforma tributária que mude o recolhimento do ICMS da origem para o destino dos produtos, o que é muito mais justo, e que incida mais sobre o capital que sobre o trabalho. Mas, para isso, só com uma revolução social. Resumindo, para enfrentar esses desafios a única forma é o país crescer, adotando políticas de crescimento de cunho redistributivo através da reforma agrária, barateamento do crédito para os pequenos produtores rurais e produtores e segmentos mais pobres; além da universalização de uma educação de qualidade, particularmente o ensino técnico. A cidade mineira de Santa Rita do Sapucaí, que virou nosso vale da eletrônica, é um bom exemplo do que um bom ensino técnico (que não tem nada a ver com o modelo do sistema S) pode fazer para a economia do país. É capitalismo levado a sério.

Daniel Cara: O direito à educação é um direito social, portanto, é preciso haver condições iguais para o acesso e permanência na escola, como reza o primeiro inciso do Art. 206 da Constituição Federal. Por isso, o CAQi é um mecanismo nacional. O CAQi determina que todo aluno brasileiro, independentemente de onde reside, tem o direito de estudar em uma escola com professores que recebem, ao menos, o piso do magistério, possuam política de carreira, formação continuada. As salas de aula tem que ter um número adequado de alunos, evitando a superlotação. Além disso, as escolas devem contar com laboratórios de ciências, laboratórios de informática, acesso à Internet banda larga, bibliotecas com acervo instigante e quadra poliesportiva coberta. Há quem diga que na Amazônia a escola não precisa desses insumos, considerados exagerados. Eu creio que o estudante do Amazonas é, antes de tudo, um cidadão brasileiro. E como cidadão brasileiro, ele deve ter acesso a esse mínimo tanto quanto o estudante de São Paulo ou do Rio Grande do Sul. O CAQi é um mecanismo de promoção da justiça social e da equidade. Mas sua

implementação custa quase R\$ 40 bilhões (quarenta bilhões) ao governo federal. É o preço da dívida histórica e das assimetrias no tocante ao direito à educação.

Maria Vieira Silva: Há argumentos que indicam a dificuldade de se efetivar o pagamento do piso salarial aos professores da Educação Básica devido a incompatibilidade entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o FUNDEB. Em sua concepção há perspectivas concretas de complementação financeira da União para pagamento do piso salarial em estados pobres, no atual cenário político?

José Marcelino Pinto: Os problemas desse nosso piso, que ainda é tão vergonhosamente baixo que é inferior ao salário mínimo necessário do DIEESE (R\$ 3.182,81) e mesmo assim não é pago por muitos estados, relaciona-se com o não cumprimento do CAQi pelo governo federal em sua complementação ao Fundeb e aos planos de carreira que sempre foram feitos com vistas a privilegiar alguns poucos segmentos (em geral pessoal ligado à burocracia das secretarias de educação) e sacrificar a grande maioria. Um bom plano de carreira, na minha opinião tem que ter um bom salário inicial (defendo cerca de 4.000 mil/mês pra professor formado em nível superior, com dedicação exclusiva, cumprindo 40 horas na escola, sendo 26 com os alunos) e poucos níveis de progressão, um pouco o que ocorre na educação superior pública. Países em que a educação é de qualidade para a maioria das crianças e jovens, buscam atrair os melhores alunos do ensino médio para a profissão docente.

Daniel Cara: O CAQi, segundo o PNE, deve ser implementado até junho de 2016. Claro, é prudente que haja transitoriedade. Mas quando ele estiver em pleno funcionamento, será possível pagar o piso em todos os Estados e Municípios.

Em um cenário ainda pouco definido da agenda político-econômica do novo governo, quais são as principais pautas para as associações acadêmicas e entidades da sociedade civil na ininterrupta luta em prol do direito à educação?

José Marcelino Pinto: A grande ameaça para o PNE são as políticas econômicas que estão sendo implementadas no segundo governo Dilma. Trata-se de um ajuste fiscal sem qualquer preocupação em preservar as poucas políticas sociais e de redução da pobreza existentes. Assusta também a falta de diálogo da Presidente com a população. Em um momento de crise, e a crise é grande, não se admite a ausência da presidente do debate público. A péssima condução pelo Planalto da eleição nas duas casas do parlamento tornou ainda tudo mais difícil. O que vemos é uma presidente muito só e, pior, mal assessorada. Acho que o papel das entidades é o de sempre: remar contra a corrente. Ocupar os espaços da mídia e do parlamento na defesa de uma política econômica e social que seja inclusiva. O Brasil permanece um dos países mais desiguais do mundo em distribuição de terra, de renda e de educação. A mensalidade de uma escola privada de classe média custa quatro vezes o gasto aluno/mês de uma escola pública. Onde está a garantia de igualdade de acesso e permanência no ensino prevista na Constituição Federal? Isso é inaceitável. A experiência do PNE, na luta dos 10% do PIB e do CAQi/CAQ indicam que, quando unida por bandeiras comuns e com propostas fundamentadas em boa pesquisa, a sociedade civil, desde que organizada em entidades com legitimidade de base, pode influenciar na definição das políticas e em sua implementação, embora, essa última seja sempre mais difícil. Mas é nossa sina, não há outro caminho.

Daniel Cara: Sem dúvida, a implementação do PNE. É a agenda da educação legitimada na forma de uma Lei e aprovada por todos os partidos. Além disso, foi sancionada sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff. O texto possui contradições e limitações, mas traz inegáveis avanços.