

Desafios do financiamento em planos de educação

Challenges of funding in education
plans in brazil

Nicholas Davies

Universidade Federal Fluminense - UFF

nidavies1@hotmail.com

Resumo

O artigo faz um estudo bibliográfico e sobretudo documental de planos de educação no Brasil, com foco no financiamento, apontando a fragilidade de planos numa sociedade, economia e Estado que não visam ao bem comum, mas sobretudo os interesses de grupos e classes poderosos. Exemplos desta fragilidade são as emendas constitucionais que desvincularam bilhões de reais da educação, a proposta de emenda constitucional no. 241 (no. 55 no Senado), do governo Temer, que congela os gastos federais pelos próximos 20 anos (exceto os destinados ao pagamento da dívida pública), as bilionárias renúncias fiscais, a sonegação praticada pelas empresas e a destinação de cerca da metade do orçamento federal para a amortização da dívida pública e pagamento de seus juros. Tal debilidade é agravada pelo descumprimento sistemático de leis pelos próprios governos e omissão e/ou cumplicidade dos órgãos fiscalizadores (Tribunais de Contas). Examina as propostas de planos nacionais de educação (PNE) do final dos anos 1990, da Lei 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001, e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo governo federal em 2007. Por fim, explora alguns aspectos frágeis do novo PNE, como não se basear num diagnóstico, ser pouco claro e inconsistente na destinação dos 10% do PIB para a educação, não definir a responsabilidade de cada esfera de governo para o cumprimento dos 10%, ser dificilmente operacionalizável, pois os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições. O mais grave é que o PNE praticamente será letra morta se a PEC 55 for aprovada pelo Senado.

Palavras-chave - Planos nacionais de educação. Financiamento da educação. Legislação educacional.

Abstract

The article does a bibliographical and documentary study of education plans in Brazil, with a focus on financing, pointing out the fragility of plans in a society, economy and State not aimed at the common good, but above all the interests of powerful groups and classes. Examples of this fragility are the constitutional amendments which reduced billions of Brazilian reais from education, the proposal of constitutional amendment n. 241 (n. 55 in the Senate), of Temer government, freezing federal expenditures for the next 20 years (except those for paying the public debt), billionaire tax exemptions, tax evasion by corporations and the destination of about half the federal budget for paying the public debt and its interests. Such fragility is aggravated by a systematic non-compliance of laws by the governments themselves and the omission and/ou connivance of inspection bodies (Audit Offices). An analysis is made of proposals of national education plans (NEP) drafted in late 1990's, in Federal Law No. 10.172, which established the NEP in 2001, and of the Education Development Plan launched by the federal government in 2007. Finally, the article explores some weak aspects of the new National Educational Plan, such as not being based on a diagnosis, not being clear and consistent in the destination of 10% of the Gross National Product for education, not defining the responsibility of each sphere of government (municipal, state and federal) to attain the 10% of the GNP, being hardly operational, for governments' revenues are not based on GNP, but on taxes, rates and contributions. What makes matters worse is that the new Plan will be a dead letter if proposed constitutional amendment No. 55 is approved by the Senate.

Keywords - National education plans. Education funding. Educational legislation

I

ntrodução

Pretendo aqui fazer algumas considerações gerais sobre planos de educação no Brasil, com foco no financiamento. Inicialmente, aponto a fragilidade de planos numa sociedade, economia e Estado que não visam ao bem comum, mas apenas aos interesses de grupos e classes dominantes, embora minoritários. Tal fragilidade é agravada pelo descumprimento sistemático de algumas leis pelos governos. No item seguinte, analiso as propostas de Planos Nacionais de Educação (PNEs) formulados no final dos anos 1990, da Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), de 09 de janeiro de 2001, que instituiu o PNE em vigor até o final de 2010, e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo governo federal em 2007. Por fim, analiso alguns aspectos da Lei Federal nº 13.005 (BRASIL, 2014), do novo PNE, sobretudo os relativos ao financiamento, comparando-os com o PL aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 2012 e o PL encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional em dezembro de 2010.

A fragilidade de planos e leis em sociedades capitalistas dependentes e patrimonialistas

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

e serviços precários de saúde, transportes, cultura. Tal plano terá poucas chances de êxito se não for associado a planos também em outras áreas.

Cabe lembrar que o planejamento governamental na área social e econômica só passou a ser aceito a partir da crise capitalista da década de 1930, quando o mercado demonstrou a sua incapacidade estrutural em garantir um mínimo de estabilidade social e econômica, exigindo, pois, tal planejamento para corrigir/atenuar esta incapacidade.

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

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

Outro exemplo são as Emendas Constitucionais (EC) que, de iniciativa do governo federal, criaram o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação da Receita da União (DRU) e retiraram bilhões de reais da educação de 1994 a 2010, mediante desvinculação de 20% dos impostos. Tal prejuízo só foi interrompido no início de 2011, em consequência da aprovação da EC nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009).

Outro prejuízo são as transferências voluntárias ao setor privado, correspondentes a R\$ 9,348 bilhões em 2010 (BRASIL.TCU, 2011) e as gigantescas renúncias tributárias e previdenciárias dos governos em favor das empresas, sob o pretexto de geração de empregos ou de reativação da economia. Segundo o documento TC 020.911/2013-0 do TCU (BRASIL. TCU, 2014), o governo federal promoveu uma bilionária desoneração de impostos de 2008 a 2012, no total de R\$ 327 bilhões, reduzindo em R\$ 190 bilhões as receitas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, constituídos pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto de Renda (IR), fragilizando a noção do fictício pacto federativo. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas federais

(BRASIL. TCU, 2013), o total de renúncias de receitas tributárias/previdenciárias/creditícias pelo governo federal teria atingido R\$ 216,5 bilhões em 2012, muito superiores às despesas federais em educação (R\$ 66,5 bilhões) e saúde (R\$ 77,3 bilhões). A renúncia de R\$ 85 bilhões da receita do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) teria reduzido em R\$ 38 bilhões as transferências de impostos para Estados e Municípios. Como pelo menos 25% deste montante é vinculado constitucionalmente à educação, isso significou um prejuízo de quase R\$ 10 bilhões para a educação de Estados, DF e Municípios, valor quase idêntico à complementação federal para o FUNDEB (uma das prioridades declaradas do governo do PT) em 2012! Também a educação federal teria sido prejudicada por esta renúncia com a perda de no mínimo R\$ 10 bilhões em 2012.

O prejuízo deve continuar e ser ainda maior caso aprovada a proposta de emenda constitucional (PEC) Nº 241 (BRASIL, 2016), encaminhada pelo governo Temer e prevendo que, por 20 anos, os gastos públicos sejam limitados aos do ano anterior, acrescidos apenas da taxa da inflação *oficial*. Em outras palavras, o valor destinado à educação não teria como referência os percentuais mínimos de impostos fixados no Art. 212 da Constituição Federal, mas sim os gastos do ano anterior corrigidos pela inflação. Segundo Daniel Vasquez (2016), se a PEC estivesse em vigor entre 2003 e 2015, teria retirado R\$ 3,2 trilhões de recursos federais da política social, sendo R\$ 437 bilhões na assistência social, R\$ 453 bilhões na educação e cultura, R\$ 253 bilhões na saúde, e R\$ 1,7 trilhão na previdência.

Esta proposta é semelhante a emendas constitucionais anteriores que, sem alterar os percentuais mínimos previstos no art. 212 da CF, desvincularam dezenas de bilhões de reais da educação de 1994 a 2010. Contraditoriamente, os defensores da PEC Nº 241 justificam esta PEC com o discurso de que o governo federal gastou excessivamente nos últimos anos, porém a PEC não estipula limite para despesas com a amortização do principal e juros da dívida federal, nem com a emissão de novos títulos da dívida, que consome cerca de 50% do orçamento federal, ou, em outras palavras, financiam o rentismo das classes dominantes.

O prejuízo federal foi e é multiplicado pelas renúncias em âmbito estadual – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo – e municipal. Segundo estudo de José Roberto R. Afonso (2014), encomendado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, tais renúncias teriam sido em 2012 de cerca de R\$ 52 bilhões em 20 Estados brasileiros, o que significou no mínimo R\$ 13 bilhões a menos para a educação, considerando que 25% dos impostos são vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outro grande prejuízo para o financiamento da educação (e também de outros serviços públicos) tem sido a sonegação fiscal das empresas. Estudo sobre sonegação fiscal das empresas brasileiras, de Gilberto Amaral *et alii*, do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2009), revela os seguintes dados: o faturamento não declarado seria de R\$ 1,32 trilhão, os tributos sonegados pelas empresas somariam R\$ 200 bilhões por ano, a sonegação das empresas, somada aos tributos sonegados por pessoas físicas, atingiria 9% do PIB, indícios de sonegação estariam presentes em 65% das empresas de pequeno porte, 49% de médio porte, e 27% de grandes empresas.

Na matéria intitulada “Sonegômetro”, Rodrigo Gomes (2015) informa estimativa de sonegação fiscal de R\$ 550 bilhões em 2015, com base no Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda (Sinprofaz), “quase o dobro do orçamento do ano para os ministérios da Saúde e da Educação, juntos: R\$ 121 bilhões e R\$ 103 bilhões, respectivamente. E oito vezes mais que o estimado pelo governo federal para fazer o ajuste fiscal, que é de R\$ 66 bilhões”. A matéria, publicada na Rede Brasil Atual, informa ainda que, segundo dados do Ministério da Fazenda, o país teria em 2015 um estoque de R\$ 1,5 trilhão na dívida ativa, dos quais R\$ 395 bilhões de apenas 500 devedores, sendo R\$ 41 bilhões da mineradora Vale, R\$ 24 bilhões da antiga Parmalat, e R\$ 4,8 bilhões, do Bradesco.

O descumprimento das leis é outro exemplo de fragilidade da pretensão de introduzir um mínimo de racionalidade (do ponto de vista das maiorias, claro) nas ações governamentais. A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) previa que por 10 anos o governo federal deveria aplicar pelo menos 50% dos 18% (= 9%) dos impostos na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, o que nunca foi cumprido, segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL.TCU, 1997). Outro exemplo de descumprimento federal foi a complementação inferior à devida legalmente para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), reconhecida inclusive por Grupo de Trabalho (GT) constituído pelo Ministério da Educação (MEC), em 2003 (BRASIL. MEC, 2003) e também pelo documento final da CONAE (BRASIL.MEC.SE, 2010). Segundo o GT do MEC, a complementação legalmente devida, porém não aplicada de 1998 a 2002, teria sido de mais de R\$ 12 bilhões. Por fim, até hoje o governo federal não regulamentou o padrão de qualidade da educação previsto em várias legislações desde a CF de 1988, o que, se realizado, exigiria assistência financeira do governo federal aos Estados e municípios que não alcançassem tal padrão.

Outro exemplo de descumprimento é o que prevê o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008), cuja inconstitucionalidade foi arguida por cinco governadores e, mesmo após ela ter sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011, foi descumprida por muitos governos, sendo o principal motivo de inúmeras greves de professores em 2012.

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

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

Em estudo que iniciei em 1998 sobre os procedimentos adotados pelos TCs de todos os Estados brasileiros (são 26 tribunais estaduais, um do Distrito Federal e 6 municipais), constateei muitas diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados à MDE (DAVIES, 2001; 2015). Também constateei divergência nas interpretações dos TCs sobre o que consideram despesas legais em MDE.

Mesmo a pormenorização das despesas admissíveis como MDE num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel nas contas da educação, que é a

maquiagem contábil. Um governo pode lançar uma despesa como se fosse da educação, mas que é de outro setor. Ou, então, na sua prestação anual de contas, declarar como gastos o montante empenhado em MDE, porém no exercício seguinte cancelar uma parte destes empenhos.

As propostas de planos de educação do final dos anos 1990 e a Lei do PNE de 2001 (Lei nº 10.172)

Convém recapitular alguns aspectos das propostas de PNE 2001-2010 – a do MEC (BRASIL. MEC. INEP, 1998) e a do Congresso Nacional de Educação (Coned) (FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997) – que tramitaram no final dos anos 1990, e da lei do PNE propriamente dito – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) –, para examinar suas continuidades e descontinuidades e que expectativas ter em relação a qualquer plano.

A proposta de PNE do MEC, embora alegasse consulta a diferentes agentes públicos e atores sociais diretamente envolvidos com a educação, foi apenas uma confirmação da política educacional do governo federal, conforme reconhecida pelo Ministro Paulo Renato na Exposição de Motivos (BRASIL. MEC. INEP, 1998).

Para a proposta do MEC, os principais problemas do sistema educacional seriam sua ineficiência, a má formação dos professores, a gestão incompetente dos recursos humanos e financeiros, e as soluções não dependeriam apenas do Estado. Ao contrário, a responsabilidade pela educação, mesmo a pública, seria de todos: a família, os meios de comunicação de massa, as organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, a ação da iniciativa privada. O trecho a seguir mostra a participação que se esperava da “comunidade”:

“há que se incentivar igualmente o trabalho voluntário e a organização das comunidades, para, de forma participativa, colaborar na gestão da escola, para melhorar a qualidade do atendimento escolar e para enriquecer o patrimônio da escola, práticas que, em todas as democracias, constituem manifestação do exercício da cidadania responsável” (BRASIL. MEC. INEP, 1998, p. 17).

A descentralização das responsabilidades, no entanto, não era acompanhada da descentralização das decisões maiores, relativas à política educacional, que continuaram concentradas no governo federal. A gestão era incentivada, no máximo, em nível micro, da

escola, não se estendendo aos órgãos centrais dos diferentes sistemas educacionais (municipais, estaduais e federal). Ou seja, para cuidar do cotidiano escolar, sobretudo das carências decorrentes da omissão do Poder Público, a “comunidade” era chamada a participar, com trabalho não remunerado, contribuições etc. Porém, no âmbito macro, de definição das prioridades educacionais, da utilização dos recursos, da avaliação, dos currículos, o plano do MEC era centralizador, não prevendo a participação dos profissionais, pais, alunos e comunidade.

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

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

Ao contrário do plano do MEC, o do Coned, auto-intitulado Proposta da Sociedade Brasileira (FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997), foi fruto de ampla mobilização e participação de uma série de entidades envolvidas com a educação, tendo sido a culminação de dois congressos realizados com este fim, o primeiro em julho de 1996, o segundo em novembro de 1997, ambos em Belo Horizonte.

Para o plano do Coned, os problemas educacionais seriam consequência sobretudo de políticas governamentais de inspiração neoliberal e da influência de organismos internacionais, pressupondo, assim, que bastaria uma correção de rumo dessas políticas no sentido de uma vaga e genérica “inclusão social” para resolver tais problemas. Ora, ainda que tais políticas tenham agravado a situação social e, em particular, a educação nos últimos anos, o seu efeito foi mais de caráter conjuntural do que estrutural, uma vez que a exclusão social e educacional é bastante anterior às políticas atuais. Essa exclusão só pode ser compreendida e combatida se examinarmos e enfrentarmos os seus condicionantes estruturais: a sociedade capitalista de classes, dependente. O caráter dependente do Estado brasileiro é indicado na Introdução do plano do Coned, porém não a sua marca capitalista de classe. Aliás, os conceitos “capitalismo” e “classe social” não são mencionados uma única vez sequer em todo o Plano, mas apenas “nação”, “povo”, “maiorias”, “excluídos”. Essa foi uma das debilidades fundamentais do plano do Coned em sua proposta de inclusão social, pois pressupõe fosse isso possível com um desenvolvimento auto-sustentado, tendo no Estado o referencial de articulação e indicação para o fortalecimento do mercado interno, para uma política econômica que favorecesse a geração de empregos e de renda, a reforma agrária, uma efetiva política agrícola, uma política de ciência e tecnologia, articuladas com as necessidades nacionais (FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997).

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

para minorar os problemas educacionais, mas é um equívoco pensar que possam saná-los, uma vez que são, sobretudo, de natureza estrutural, não conjuntural.

Em contraposição à proposta neoliberal de “qualidade total”, o plano do Coned (FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997) lançou um vago conceito de “qualidade social” (por sinal, repetido no documento final da Conae), que, ao contrário do outro, não seria regida pela ótica do mercado. Ora, como o plano do Coned não contemplava uma sociedade não dominada pela lógica do mercado, mas apenas uma em que o mercado não fosse tão excludente (pois apenas propunha o desenvolvimento do mercado interno, mencionado antes), o conceito de “qualidade social” carecia de qualquer fundamento, a não ser que o objetivo dos mentores do plano do Coned fosse apenas retórico, criando um *slogan* para se contrapor à “qualidade total” do neoliberalismo.

Para atender as suas metas mais ambiciosas do que as do MEC, o plano do Coned (FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997) previa cerca de 10% do PIB em gastos públicos em educação, ao fim dos 10 anos de vigência do PNE, sobre o qual comentarei mais adiante, no exame da Lei nº 13.005, do novo PNE.

As duas propostas de PNE – MEC (BRASIL. MEC. INEP, 1998) e Coned (FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997) – tramitaram no Congresso que, embora fortemente influenciado pelo governo, aprovou um substitutivo prevendo várias disposições sobre financiamento, inclusive 7% do PIB, todas elas vetadas por FHC com a alegação de que contrariavam o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) –, não indicavam fonte de receita correspondente e não estavam em conformidade com o PPA (Plano Plurianual), do governo federal. As alegações eram frágeis pois os governos podem fazer - e o fazem o tempo todo - remanejamento (legal e ilegal) de verbas. Além disso, o PPA seria inevitavelmente bastante alterado pelo simples fato de o próprio governo preferir remunerar o capital financeiro (por meio da taxa de juros) a investir nos setores sociais, fragilizando qualquer meta de qualquer plano. A consequência foi a inconsistência total da Lei anterior do PNE – Lei nº 10.172/2001 –, que estabelecia metas de expansão para todos os níveis e modalidades de ensino, mas não previa nem os custos nem a fonte de recursos adicionais para o financiamento de tais metas, bastando apenas a aplicação do percentual mínimo de impostos vinculados constitucionalmente à MDE, a “racionalização” dos gastos (usando os mesmos recursos para atender a um número maior de alunos - meta muito enfatizada no financiamento do

ensino superior estatal), e a participação da sociedade (por meio de trabalho voluntário e contribuições financeiras), da iniciativa privada, inclusive das ONGs, e de novas tecnologias.

Uma polêmica equivocada se trava há muito tempo entre os que pensam que o financiamento da educação depende apenas ou sobretudo do aumento de recursos e os que alegam que o problema principal é a má gestão. Um exemplo da primeira posição foi o plano do Coned, da Conferência Nacional de Educação (Conae) e dos que conseguiram incluir os 10% do PIB no substitutivo do PNE da Câmara dos Deputados aprovado em outubro de 2012. A segunda posição é exemplificada pelo plano do MEC para o PNE em 1998 e também pelo PL do PNE do governo, de 2010, que fixou 7% do PIB.

Nenhuma dessas posições por si só se sustenta, nem a melhor gestão, nem o aumento de recursos. Por exemplo, milhares de prefeituras tiveram só em 2011 (e continuam tendo) significativas receitas extras com o Fundeb (R\$ 24 bilhões), formadas pelas perdas dos governos estaduais e de outras prefeituras e pela complementação federal (BRASIL. MEC. FNDE, 2012; BRASIL. MF. STN, 2012), porém as matrículas municipais na educação básica no Brasil como um todo caíram 7,6% de 2006 (ano anterior à implantação do Fundeb) a 2011 (BRASIL.MEC. INEP, 2007; 2012), o que nos faz perguntar sobre a destinação efetiva desta enorme receita extra, que provavelmente superou R\$ 100 bilhões quando se consideram os outros anos também (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015). Se não foi para aumentar o número de matrículas, será que esta receita extra contemplou os profissionais da educação, que o Fundeb supostamente iria valorizar? Surpreende que as redes que mais diminuíram (-14,6% em média) são todas do Nordeste (Paraíba, Ceará, Pernambuco, Bahia, Sergipe, Piauí, Alagoas, Rio Grande do Norte, Maranhão), pois é uma das regiões com a maior carência educacional.

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

Apesar de a Lei do PNE (BRASIL, 2001) se encontrar em vigor no ano de 2007, e dos seus vetos sobre o financiamento não terem sido derrubados, o governo federal lançou neste ano, por meio do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007), o que chamou de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que não é exatamente um plano, mas um conjunto de ações ou intenções pontuais, sem relação entre si. É frágil porque não se baseia num diagnóstico, nos problemas que pretende resolver, nem estabelece claramente metas, prazos e valores que serão aplicados, além de não integrar as ações pretendidas ou as intenções declaradas num corpo coerente, sendo que muitas das ações já eram realizadas até pelo governo anterior. No caso do financiamento, o governo federal não assume compromisso financeiro claro, pois o § 1º do art. 8º do Decreto estipulava que a União dará apoio mediante ações de assistência técnica ou financeira, observados os *limites orçamentários e operacionais* da União (grifo meu). Em outras palavras, se não houvesse recursos orçamentários (definidos pelo Ministério do Planejamento, não pelo MEC), a assistência não aconteceria. Por fim, o PDE, orientado pelo documento empresarial Compromisso Todos pela Educação, é marcado, entre outras coisas, por uma visão empresarial da educação, reduzindo o conhecimento válido ao que pode ser quantificado e condicionando a remuneração dos profissionais da educação ao seu desempenho mensurável.

Fragilidades do PNE na Lei No. 13.005, no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados (PL-CD) em outubro de 2012 e no projeto de lei (PL) do governo

Em seguida, faço uma breve análise sobretudo do financiamento previsto na Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), do novo PNE, comparando-a com o PL-CD (BRASIL. CD, 2012) e o PL-Governo (BRASIL, 2011). Vale lembrar que a Lei é bem mais extensa (cerca de 14.150 palavras) do que o PL-CD (13.400) e o PL-governo (7.280). Antes, aponto algumas inconsistências e fragilidades gerais da Lei e dos projetos.

Uma fragilidade é não se basear num diagnóstico, exigência básica para qualquer plano. Ora, sem um diagnóstico, a definição dos custos e recursos disponíveis, as metas e estratégias se tornam apenas peça de retórica. Além disso, não definem claramente as responsabilidades das várias esferas de governo pelo cumprimento das metas e estratégias, que acabam dependendo do regime de colaboração, inexistente até hoje e só previsto para ser criado no prazo de dois anos (até 2016!) após a aprovação da Lei do PNE (BRASIL, 2014).

Outra grande debilidade da Lei e dos PLs é ter incorporado o discurso governamental e da mídia burguesa de que o principal problema da educação é a falta de qualidade e mesmo assim uma qualidade restrita a um determinado tipo de quantificação, aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por exemplo. Não por acaso as palavras “avaliação” e “qualidade” figuram 46 e 38 vezes, respectivamente, na Lei, assim como em número parecido no PL-CD. Em vários trechos a Lei e o PL-CD esboçam uma definição de qualidade que contradiz a noção de custo-aluno-qualidade (ausente do PL-governo), cuja regulamentação só aconteceria 2 anos após a sanção da Lei do PNE, ou seja, em 2016.

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

O § 4º do art. 7º da Lei, por sua vez, prevê modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios “étnico-educacionais” e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida. Além de não esclarecer o que seriam tais territórios, a Lei equivoca-se ao supor a existência de comunidades homogêneas e definidas exclusivamente por critérios socioculturais e linguísticos, como se elas, supondo-se que existam de fato, não fossem atravessadas por diferenças e mesmo antagonismos sociais.

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

governo. Terá sido esta uma contribuição da tão idealizada “sociedade civil”, dos “movimentos sociais”?

Outra inconsistência da Lei, do PL-CD (BRASIL.CD, 2012) e do PL-governo (BRASIL, 2011) é prever que Estados, o DF e Municípios disciplinarão por leis específicas a gestão democrática da educação pública, porém restringir a autonomia dos entes subnacionais ao fixar critérios meritocráticos (mérito e desempenho) para a nomeação de diretores de escolas (meta 19 da Lei). Ou seja, esta legislação negou o princípio da gestão democrática ao estipular um dos seus critérios (bastante questionável) sem consultar previamente os interessados.

O financiamento contém vários pontos fracos. Um é que a Lei prevê no mínimo 10% do PIB para o final da vigência do PNE, ou seja, em 2024, sendo no mínimo 7% do PIB no quinto ano, a saber, em 2019. Como não há definição de percentuais e progressividade entre estes períodos, o Poder Público não é obrigado a aplicar nenhum percentual durante eles. Em outras palavras, até o quarto ano não há nenhuma exigência de percentual, assim como do 6º até o 9º. De qualquer modo, estes 10% foram um avanço em relação aos 7% previstos no PL-governo.

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

Aparentemente, os percentuais se vinculam à educação pública, porém o Poder Público, no cálculo do investimento público em educação previsto no inciso VI do art. 214 da CF, poderá considerar os recursos públicos destinados a programas que beneficiam instituições privadas, como o Fies, creches, pré-escolas e de educação especial privadas sem fins lucrativos, isenção fiscal (Prouni, por exemplo).

Esta pouca clareza e inconsistência do art. 5º, parágrafo 4º, é confirmada por Paulo de Sena Martins (2015), consultor legislativo da Câmara dos Deputados, num estudo sobre o financiamento no PNE, para quem essa formulação seria paradoxal e não atenderia aos

requisitos de clareza e precisão, sendo de “muito má técnica legislativa e inconstitucional” (p. 183).

Vale lembrar que esta pouca clareza/inconsistência constava do PL da Câmara (BRASIL. CD, 2012), que previa 10% do PIB para a educação pública, mas ao mesmo tempo o financiamento de instituições privadas, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Prouni, segundo as estratégias 12.6 e 12.20.

Outra debilidade é que os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições etc. O PIB é apenas um indicador (muito frágil, tendo em vista a sonegação fiscal generalizada) da riqueza produzida num ano, cuja maior parte não fica com o Poder Público, mas sim com o setor privado. Como cobrar do Poder Público a aplicação do percentual de uma receita que ele não arrecada? A destinação de 10% do PIB será dificilmente operacionalizável porque o PIB é uma renda nacional (dos governos e iniciativa privada), não apenas dos governos, e será impossível responsabilizar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) ou cada governo individualmente em termos de percentual do PIB. Talvez o único que possa ser responsabilizado em certa medida seja o federal, até porque individualmente detém grande parcela da receita nacional. Quando as responsabilidades financeiras não são claramente definidas, o seu descumprimento é inevitável. Isso é complicado ainda mais porque o regime de colaboração até hoje não foi definido e a Lei prevê sua regulamentação somente no prazo de 2 anos após a aprovação do PNE.

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

Outra fragilidade é que a Lei não poderá ser cumprida imediatamente, pois muitas das ações nela previstas dependerão de leis posteriores. A mais importante é a regulamentação do

regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com implicações na ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados (prevista no art. 211 da CF). Trocando em miúdos, se os entes federados não tiverem condições de garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, a União e os Estados deveriam exercer tal ação (art. 75 da LDB). Tal regulamentação até hoje não foi feita e a Lei a posterga ainda mais, segundo a estratégia 20.9, que prevê, no prazo de 2 anos, lei complementar neste sentido. Já o PL-governo nem previu tal regulamentação, embora mencionasse tal regime de maneira vaga.

Outra estratégia que dependerá de lei posterior, também no prazo de 2 anos após a sanção da Lei nº 13.005, é a que definirá o custo aluno-qualidade inicial, a ser substituído pelo custo aluno-qualidade no prazo de 3 anos, prevendo-se complementação federal a Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcançarem tal valor do custo-aluno-qualidade. Em suma, como a lei do PNE foi sancionada em 2014, só em 2016 termina o prazo para a elaboração da Lei do Custo Aluno-Qualidade inicial e a regulamentação do regime de colaboração. Até lá não se poderá exigir legalmente a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, conforme previsto na LDB (BRASIL, 1996). Uma fragilidade deste cálculo é que ele será monopolizado pelo INEP, sem nenhuma participação ou influência efetiva de entidades da sociedade civil. No máximo tal cálculo será “acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal” (BRASIL, 2014). Para este caso, no entanto, a Lei não prevê o controle social que advoga sobre os recursos aplicados em educação.

Uma inconsistência da Lei - não constante do PL-governo (BRASIL, 2011) - é prever apoio técnico e financeiro do governo federal a universidades municipais “existentes na data de promulgação da Constituição Federal de 1988” para sua expansão e reestruturação (estratégia 12.18), pois a Constituição (BRASIL, 1988) prevê que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e a LDB (BRASIL, 1996) estipula que eles só devem atuar em níveis superiores ao ensino fundamental (ensino médio e ensino superior) depois de atendida a demanda na educação infantil e no ensino fundamental, o que ainda está longe de acontecer.

Considerações finais

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

O histórico recente de propostas de PNE confirma o pouco otimismo que se deve ter em relação a tais planos. A do MEC não propunha nenhum aumento significativo de gastos governamentais, mas apenas a “racionalização” dos recursos já disponíveis, que, bem empregados, seriam suficientes para cumprir as metas. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios possibilitariam um volume significativo de recursos, era pouco provável que as metas do MEC pudessem ser realizadas apenas com o uso “judicioso” dos recursos constitucionalmente vinculados à educação. A proposta do Coned, por outro lado, previa aumento significativo de recursos (para 10% do PIB), com base no diagnóstico de que os problemas educacionais eram consequência sobretudo de políticas governamentais neoliberais, pressupondo, assim, que bastaria uma correção de rumo dessas políticas no sentido de uma vaga e genérica “inclusão social” para resolver tais problemas. Ora, ainda que tais políticas tenham agravado a situação social e, em particular, a educação, o seu efeito foi mais de caráter conjuntural do que estrutural, uma vez que a exclusão social e educacional é bastante anterior às políticas atuais. A Lei do PNE, a nº 10.172/2001, por fim, foi totalmente inconsistente pois as suas disposições financeiras foram vetadas pelo presidente FHC, criando-se, assim, um plano sem alicerce, ou seja, com metas de expansão, mas sem definição de custos e fonte de recursos adicionais.

As fragilidades do financiamento continuaram na Lei nº 13.005 (do novo PNE) e do PL da Câmara e do governo. A principal delas é que os governos não arrecadam PIB (a referência dos documentos e PL citados), que é apenas um indicador da riqueza nacional contabilizadas, mas

sim impostos, taxas e contribuições. Assim, a meta de 10% do PIB para a educação no documento da CONAE e no PL-CD não se sustenta. A fragilidade é ainda maior porque esta meta deve ser cumprida apenas 10 anos após a aprovação do PNE. Outra debilidade é não definir a responsabilidade das diferentes esferas de governo pela aplicação do percentual do PIB, remetendo-a vagamente para uma lei posterior, que regulamentaria o regime de colaboração entre tais esferas, que, embora previsto na Constituição Federal de 1988 e também na LDB, até hoje não foi definido. Ora, sem a definição dessas responsabilidades e também do regime de colaboração, não há como cobrar a aplicação dos 10% do PIB.

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

Decorridos pouco mais de 2 anos desde a promulgação da Lei nº 13.005, pelo menos duas novas debilidades ficaram evidentes. Uma é que o prazo de 2 anos para a aprovação de várias leis regulamentando aspectos da Lei do PNE não foi cumprido até hoje e, com este temerário novo governo e este Congresso de nula sensibilidade social, estas leis podem demorar muito tempo para serem aprovadas, se é que o serão. Outra é que a PEC No. 241, já aprovada pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado com o número 55, tornarão aspectos positivos da Lei do PNE letra morta. Por exemplo, a complementação federal para garantir o custo-aluno-qualidade nos Estados e municípios e a aplicação de 10% do PIB em 2014 não serão cumpridos pelo fato de a PEC estipular um teto para os gastos, baseado nos efetuados no ano anterior, corrigidos pela taxa de inflação oficial, que, vale frisar, nem sempre apura a inflação real. Para agravar a situação, os gastos federais em 2015 e também em 2016 foram reduzidos, o que significa que os valores que servirão de referência terão sido rebaixados. Em outras palavras, o regime de colaboração entre as três esferas de governo, previsto na Constituição Federal de 1988, na LDB e também na Lei do PNE, continuará sem regulamentação, pois a contribuição federal, o elemento decisivo, se existir, será cada vez menor.

Referências

AFONSO, José Roberto R. (coordenador). *A renúncia tributária do ICMS no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento de Discussão IDP DP 327, fev. 2014.

AMARAL, Gilberto Luiz de *et alii*. *Estudo sobre sonegação fiscal das empresas brasileiras*. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2009. Disponível em: www.ibpt.com.br. Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo ao projeto de lei nº. 8.035/2010*, de junho de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Brasília: *Diário do Congresso Nacional*, (seção I, suplemento), 29 de junho de 1989 [Contém relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a aplicação, pelo MEC, dos recursos provenientes da Emenda Calmon].

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatórios estaduais do SIOPE [Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação] de 2011*. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo escolar: sinopse estatística da educação básica – 2006*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo escolar: sinopse estatística da educação básica – 2011*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Plano nacional de educação [Proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional]*. Brasília: MEC/INEP, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF*. Brasília, DF: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas estaduais e municipais com o Fundeb em 2011*. Brasília: MF/STN, 2012.

BRASIL. Poder Executivo. Proposta de Emenda Constitucional No. 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 7 set. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)*: Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL nº 8.035/2010. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 436).

BRASIL. TCU. Processo TC 020.911/2013-0. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/Acordao-TCU-713-2014-Plenario.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República: exercício de 2010*. Brasília, DF: TCU, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República: exercício de 2012*. Brasília, DF: TCU, 2013.

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

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

DAVIES, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

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

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

DAVIES, Nicholas. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: UFF, 2000.

FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED, II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte], nov. 1997.

GOMES, Rodrigo. Sonogômetro. Por sonegação, país vai perder R\$ 550 bilhões em 2015. *Rede Brasil Atual*, 22/10/2015. Disponível em: www.redebrasilatual.com.br.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Edições Câmara; Senado Federal/Edições Técnicas, 2015. P. 167-193.

VASQUEZ, Daniel Arias. O desmonte social no plano Temer-Meirelles. *Carta Capital*, São Paulo, 20/7/2016.

Submetido em 20 set 2016, aprovado em 21 nov 2016.