



**A Educação no Brasil
dois anos após a
Cúpula Mundial de
Educação**

A Educação no Brasil dois anos após a Cúpula Mundial de Educação

Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Comitê Diretivo: Ação Educativa, ActionAid Brasil, Centro de Cultura Luiz Freire, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, IBASE/ Observatório da Cidadania e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Apoio Financeiro: ActionAid, NOVIB, Oxfam UK, Save the Children Fund

INTRODUÇÃO

Em abril de 2000, a UNESCO, o UNICEF, o PNUD, o FNUAP e o Banco Mundial promoveram a Cúpula Mundial de Educação para Todos, em Dakar, no Senegal. Fruto desta conferência, o Marco de Ação de Dakar reafirmou as metas estabelecidas dez anos antes, em Jomtien, as quais foram declaradamente descumpridas ao longo da década de 90. Durante a Cúpula, ficou claro que a principal razão pelo não cumprimento das metas foi a falta de meios concretos para atingi-las, particularmente o baixo investimento financeiro em educação, a falta de planejamento estratégico e a inexistência de mecanismos de gestão democrática. Por este motivo, o Marco de Ação definiu algumas estratégias para atingir as metas propostas, dentre as quais o incremento financeiro para a área educacional, a elaboração de Planos de Ação até o final de 2002 com o envolvimento da sociedade civil e a criação de espaços plurais de participação de atores educacionais para que estes possam monitorar e sugerir encaminhamentos para políticas educacionais.

OBJETIVOS

O atual estudo realiza uma análise quantitativa e qualitativa da evolução da educação brasileira desde 2000, quando o Brasil firmou o Marco de Ação de Dakar. Este estudo focaliza sua análise nos três eixos estratégicos levantados durante a Cúpula Mundial de Educação: o financiamento à educação, o planejamento nacional da educação e a gestão democrática no sistema educacional. Além da análise, este estudo traz também algumas recomendações de ação.

METODOLOGIA

Este é um trabalho analítico e comparativo, buscando compreender a evolução da educação brasileira tomando como referência os compromissos assumidos na Cúpula Mundial de Educação.

Como a macro-política educacional vem se desenhando desde 1994, analisamos não apenas os últimos dois anos (ainda que a ênfase seja de 2000 a 2002), mas sim uma linha histórica de meados dos anos 90.

Já que os principais avanços provenientes do Marco de Ação de Dakar decorrem do reconhecimento da necessidade de enfatizar mais os MEIOS para atingir determinadas metas, o presente trabalho se restringe à análise das questões de GESTÃO e de FINANCIAMENTO.

A maioria dos dados aqui expostos se referem às despesas federais com a educação, provenientes das tabelas de execução orçamentária elaboradas pela *Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e PRODASEN*.

Quando provenientes de fontes distintas, a mesma será citada. Sempre que corrigimos valores, utilizamos o IGPDÍ.

GESTÃO

O Marco de Ação de Dakar afirma ser necessário a criação ou fortalecimento de “Fóruns de Educação para Todos”.

Além disto, explicita que a participação da sociedade civil “não deve limitar-se a endossar decisões ou financiar programas definidos pelo Estado. Ao contrário, o governo deve criar em todas as instâncias, mecanismos de diálogo que permitam aos cidadãos e às organizações da sociedade civil contribuírem para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da educação”.

NÃO HÁ MECANISMOS DE DIÁLOGO NEM FÓRUNS DE EDUCAÇÃO FORMAIS ENVOLVENDO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO NACIONAL.

O PNE da Sociedade Civil contemplava o princípio da gestão democrática e previa a criação de um Fórum Nacional de Educação com caráter “deliberativo de acompanhamento, avaliação e reorientação das políticas educacionais e de implementação do PNE”. *Esta concepção e este mecanismo não vingaram no PNE sancionado em 2001.*

FINANCIAMENTO

O Marco de Ação de Dakar afirma que “Os governos devem fazer compromissos políticos firme e alocar recursos suficientes para todos os componentes da educação básica- passo absolutamente essencial para que o Estado possa cumprir com suas obrigações frente aos cidadãos”.

NÃO HÁ COMPROMISSO POLÍTICO FIRME, EM ÂMBITO FEDERAL, DE ALOCAR RECURSOS SUFICIENTES PARA GARANTIR UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

VETOS AO PNE

O imperativo da contenção de investimento em educação é evidenciado pelos recentes vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. O mais contundente é o veto que impede o comprometimento do Estado de investir no mínimo 7% do PIB em educação. O PNE da sociedade civil pedia 10% do PIB, foi aprovado apenas 7%. Com o veto, nem isto tempos. Não há no Plano uma indicação de investimento financeiro necessário para cumprir as metas ali contidas. Este é um termômetro da vontade política do atual governo de investir em educação.

Os vetos ao PNE

- ◆ Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos do Plano, a 50% das crianças de 0-6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano;
- ◆ Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior;
- ◆ Assegurar, na esfera Federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituindo, entre outras fontes, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais;
- ◆ Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo 0,30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda;
- ◆ Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade;
- ◆ Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração;
- ◆ **Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, DF e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB nos 4 primeiros anos e de 0,6% no quinto ano;**
- ◆ Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente;
- ◆ Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Justificativas para a derrubada dos vetos

A argumentação usada para justificar os nove artigos vetados afirma que:

- 1) a **Lei de Responsabilidade Fiscal** estaria sendo infringida e
- 2) o PNE não estaria compatível com o **Plano Plurianual (PPA)** vigente.

Além disso, cinco das nove justificativas afirmaram que os artigos vetados estariam **contrariando o interesse público**.

Alguns contra-argumentos

- **Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara e do Senado afirma que “não há qualquer impedimento na Lei de Responsabilidade Fiscal aos dispositivos vetados”.** Afirma ainda que “cabe ao PPA, e não ao PNE, compatibilizar os recursos disponíveis com os gastos referentes à execução do Plano”.
- **O Artigo 5 do Plano Nacional de Educação aprovado declara que “Os planos plurianuais da União, dos Estados, do DF e dos municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais”.** Este artigo existe justamente para dar solidez ao que se propõe no Plano e para garantir coerência entre metas educacionais e meios financeiros para realizá-las.

FUNDEF

Outra evidência do imperativo da contenção de investimento em educação é o calote da União no âmbito do FUNDEF. Desde 1998, a União vem estipulando um custo aluno mínimo abaixo do que manda a Lei, gerando uma dívida da União para com 17 estados que gira em torno dos R\$ 10 bilhões.

ANO	Valor Decreto Presidencial	Valor Legal	Complementação efetuada pela União	Complementação prevista em Lei	Calote
1998	R\$ 315,00	R\$ 419,00	R\$ 424.949.000	R\$ 2.000.000.000	R\$ 1.575.051.000
1999	R\$ 315,00	R\$ 450,00	R\$ 675.061.000	R\$ 2.400.000.000	R\$ 1.724.939.000
2000	R\$ 333,00 e R\$ 349,65	R\$499,97 e R\$ 525,61	R\$ 688.980.000	R\$ 2.500.000.000	R\$ 1.811.020.000
2001	R\$,363,00 e R\$ 381,15	R\$ 582,43 e R\$ 612,30	R\$ 528.165.000	R\$ 2.800.000.000	R\$ 2.271.835.000
2002	R\$ 418,00 e R\$ 438,90	R\$ 655,08 e R\$ 688,67	Previsão: R\$ 500 milhões	R\$ 3.000.000.000	R\$ 2.500.000.000
					R\$ 9.882.845.000

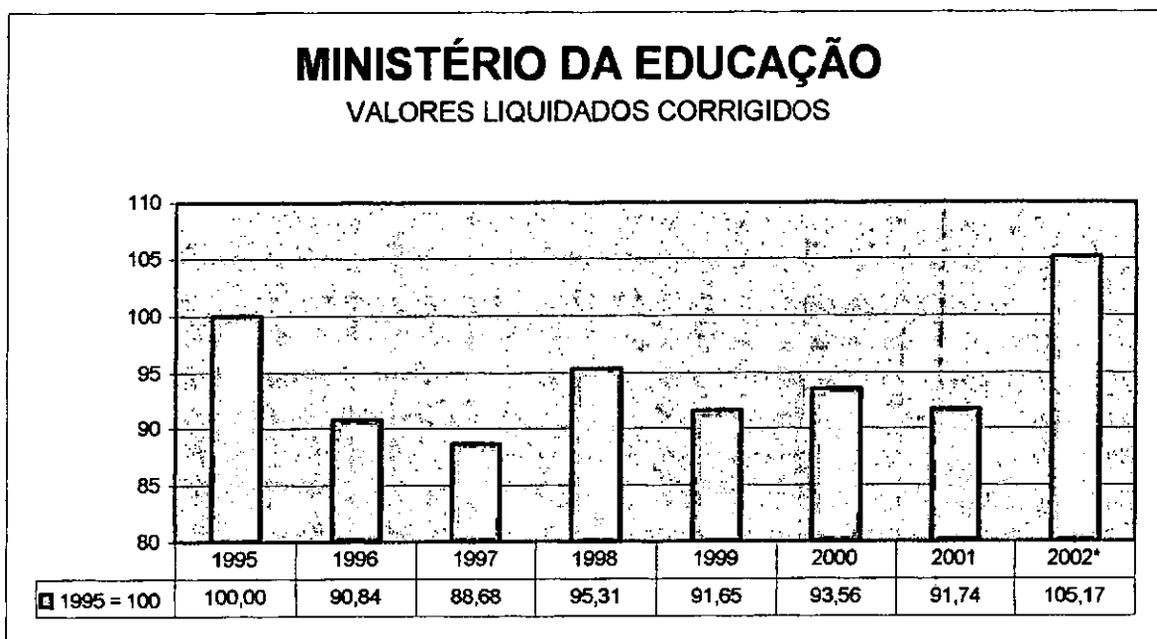
O descumprimento da Lei é tão conhecido, que foi acrescentada uma meta no PNE aprovado, estipulando que a “União deverá calcular o valor mínimo por aluno-ano, para efeito de complementação do FUNDEF, rigorosamente de acordo com o estabelecido na lei 9.424/96”. A meta afirma ainda que isto deverá ser feito “em prazo imediato”.

EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO DO MEC

Em R\$ milhões

Ministério Educação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Autorizado	10.685	10.496	10.857	11.803	12.169	14.360	16.760	17.423
Liquidado	9.070	9.153	9.642	10.767	11.525	13.385	14.484	2.891
Liq. Atualizado**	7.720	7.013	6.846	7.358	7.075	7.223	7.082	
%Liq/Aut	84,9	87,2	88,8	91,2	94,7	93,2	86,4	10,5*

- SIAFI/STN – Consultoria de Orçamento/CD e PRODASEN
- **valores atualizados pelo IGPI



Comparando as Despesas da Educação, com a Receita Corrente, podemos verificar que, apesar de haver um incremento no valor absoluto das despesas do Ministério da Educação, o seu valor corrigido permanece abaixo de 1995 em todo o período. O valor de 2002 corresponde ao Valor Autorizado que apenas começa ser executado. Os outros são valores liquidados.

Evolução das despesas orçamentárias com Educação por Programas

Valores liquidados no exercício:

PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999
EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS	233.132.209	254.647.999	67.844.134	54.759.057	34.002.356
ENSINO FUNDAMENTAL	2.251.866.431	2.557.593.662	3.125.936.336	3.841.113.575	8.086.817.578
ENSINO MÉDIO	543.156.744	485.582.260	489.477.669	514.559.541	582.901.865
ENSINO SUPERIOR	4.476.105.567	4.471.558.766	4.590.683.586	4.537.351.788	5.492.235.725
ENSINO SUPLETIVO	13.110.957	22.146.053	26.803.666	17.590.901	13.006.345
EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS	56.429.060	50.837.279	90.595.053	107.017.605	103.116.112
ASSITÊNCIA A EDUCANDOS	25.810.760	21.485.822	0	0	0
EDUCAÇÃO ESPECIAL	10.334.542	35.819.469	36.751.058	31.516.911	35.237.293
TOTAL	7.609.948.265	7.899.673.306	8.428.093.499	9.103.911.376	14.347.319.273
TOTAL ATUALIZADO PELO IGPI	6.477.102.958	6.052.461.926	5.983.736.953	6.221.493.457	8.807.980.400

A partir de 2000, com a mudança da classificação orçamentária, a Função Educação passa a ser dividida em Subfunções, das quais selecionamos as seguintes:

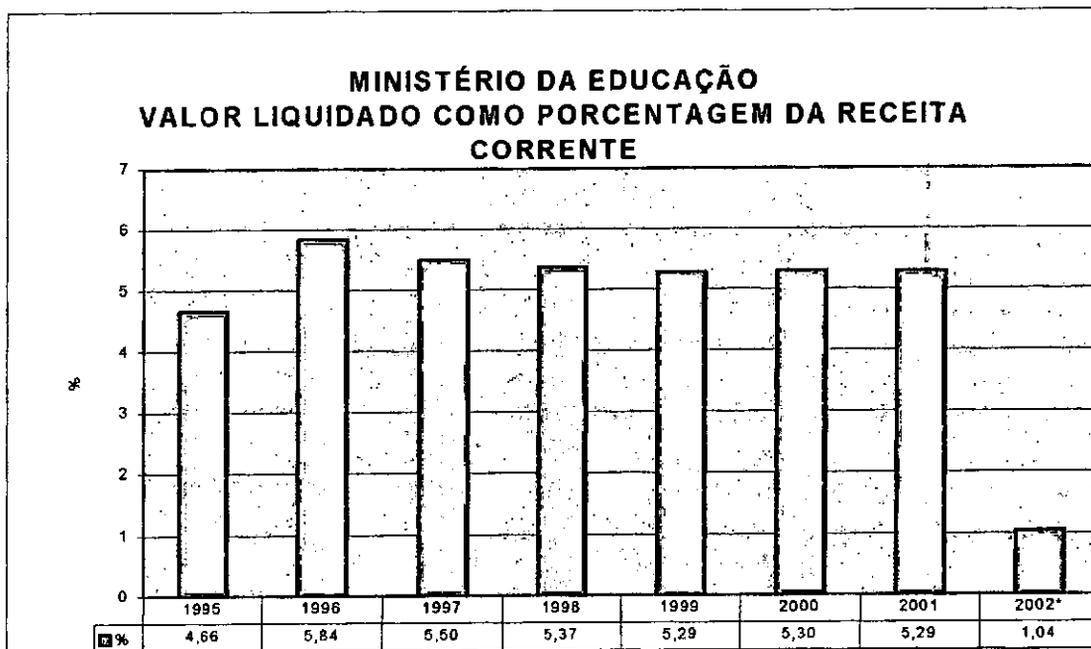
Valores liquidados no exercício:

SUBFUNÇÃO	2000	2001
EDUCAÇÃO INFANTIL	41.458.650	31.557.022
ENSINO FUNDAMENTAL	1.662.331.108	1.635.924.951
ENSINO MÉDIO	246.240.251	561.668.724
ENSINO PROFISSIONAL	573.540.117	637.665.463
ENSINO SUPERIOR	6.465.453.135	6.261.917.150
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	34.104.320	276.779.248
EDUCAÇÃO ESPECIAL	43.190.840	32.893.779
Total	9.066.318.421	9.438.406.337
Total atualizado pelo IGPI	4.892.250.389	4.614.906.286

A comparação da série histórica de Programas Educacionais de 1995 a 1999, com as série de Subfunções de 2000 a 2002 é arbitrária, pois há no período a mudança da Classificação Orçamentária. Isto impede comparações conclusivas.

COMPARAÇÕES ENTRE VALORES LIQUIDADOS DO MEC E OUTROS PARÂMETROS

1. MEC e Receita Corrente



2. MEC e PRODUTO INTERNO BRUTO

PIB em milhões

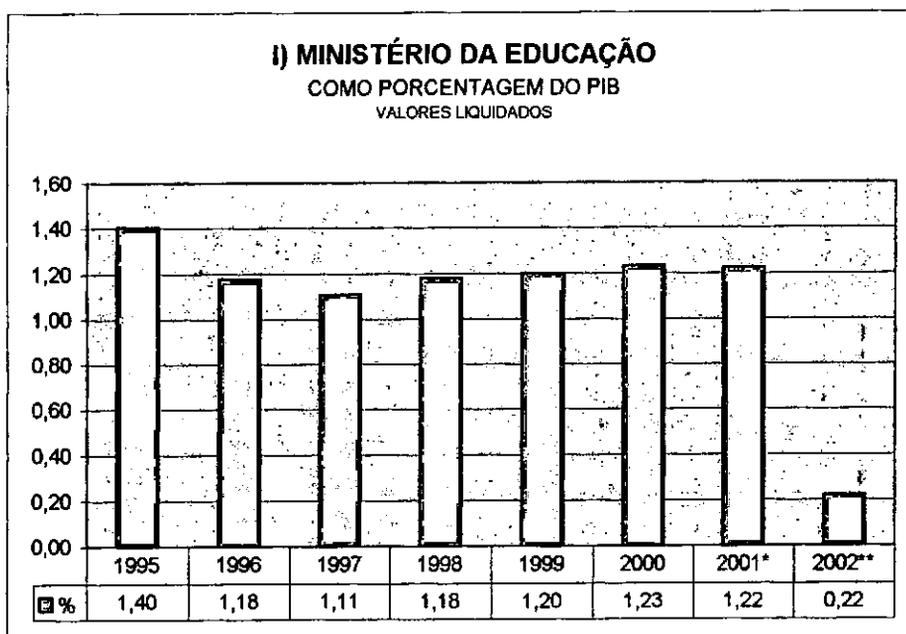
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002**
Em R\$	646.192	778.887	870.743	914 187	963 868	1 086 699	1.184.769	1.320.400

PIB 95 a 2000 site do Banco Central (<http://www.bacen.gov.br>) em 11/04/2002.

*Preliminar IBGE – site

** Estimativa – site do MPOG - <http://www.planejamento.gov.br/> (Anexo de Metas Fiscais – LDO 2002)

Podemos verificar como a despesa com a Educação, já extremamente baixa em relação ao PIB, decresce de 1995 a 1997, recuperando-se ligeiramente até 2000. Em 2002 a coluna corresponde ao valor autorizado.



3. MEC e DÍVIDA PÚBLICA

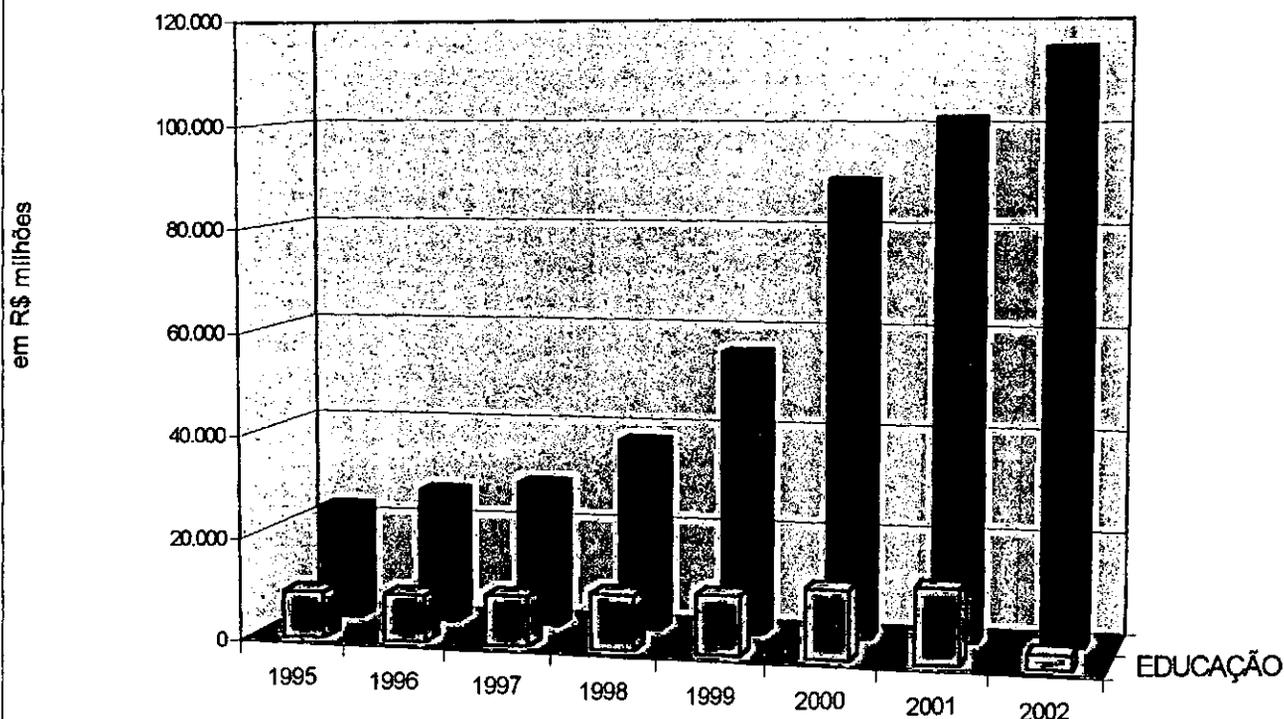
Variações do Serviço da Dívida pública para os anos de 1995 a 2002 em R\$ bilhões.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
PAGAMENTO DE JUROS DA DÍVIDA INTERNA	12,02	14,65	15,92	25,43	37,02	28,57	35,68	37,30
PAGAMENTO DE JUROS DA DÍVIDA EXTERNA	4,65	4,80	5,10	5,38	8,33	10,25	14,68	20,72
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA	2,67	3,42	4,41	3,54	4,65	40,75	40,85	46,39
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA	3,15	3,32	2,86	3,12	5,40	9,62	9,96	10,33
TOTAL	22,49	26,19	28,29	37,47	55,4	89,19	101,18	114,74

Dados de 2002 correspondem a valores autorizados e não a valores liquidados.
2002 Valor da Educação corresponde a valor Liquidado.

Este Gráfico mostra de forma bastante evidente a desproporção entre o pequeno crescimento nominal das despesas com Educação e a dimensão do crescimento do Serviço da Dívida Pública.

MEC E DÍVIDA PÚBLICA SERVIÇOS



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
□ EDUCAÇÃO	9.070	9.153	9.642	10.767	11.524	13.385	14.484	2.891
■ DÍVIDA	22.490	26.190	28.209	37.470	55.400	89.190	101.180	114.740

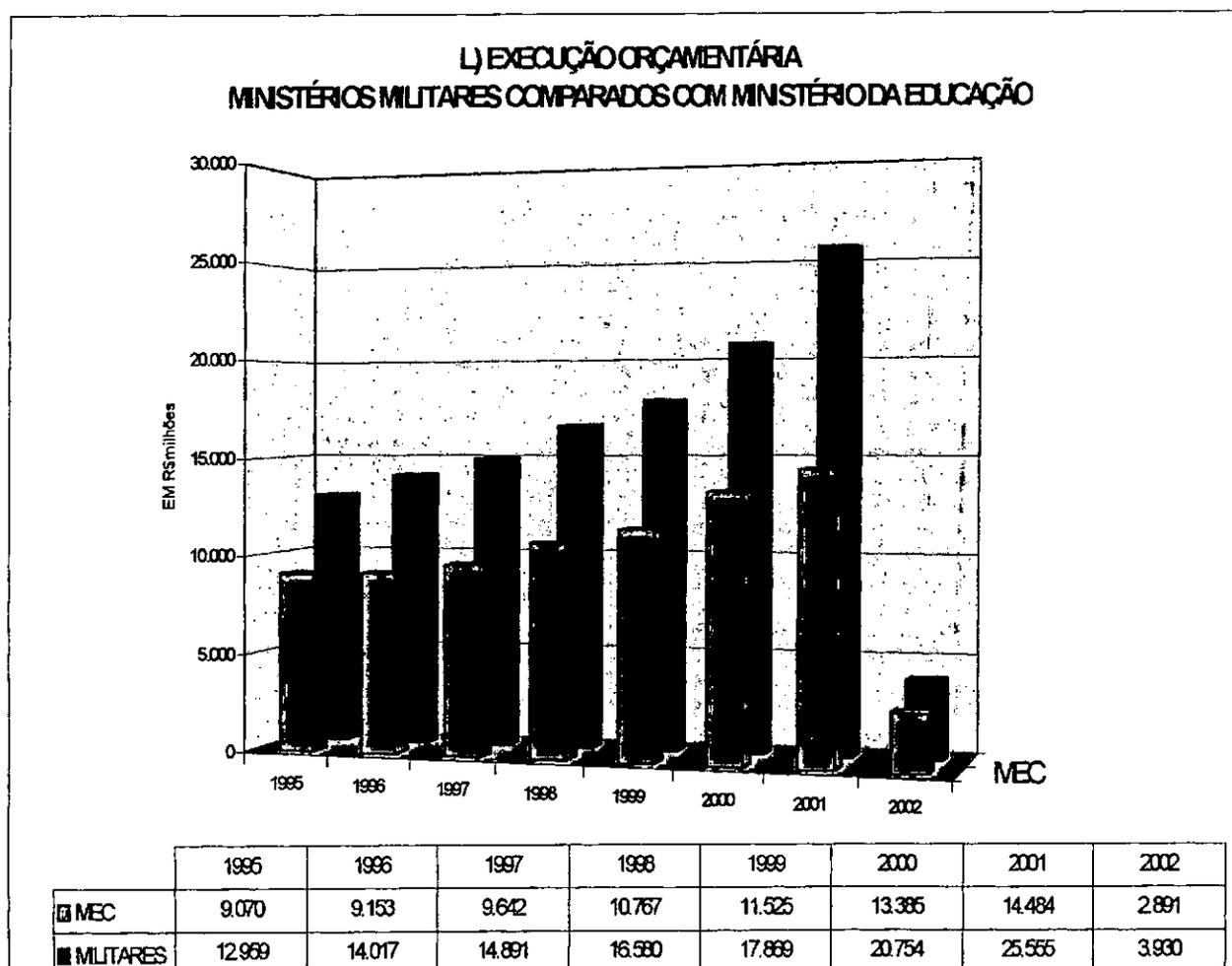
4. MEC e DESPESAS COM MINISTÉRIOS MILITARES

*Até 1998 foram consideradas as despesas do Min. da Aeronáutica, Marinha e Exército, a partir de 1999, as despesas do Ministério da Defesa

** Previsto na Lei Orçamentária

Fonte: SIAFI/STN/COFF/CD e PRODASEN

Valor de 2002 = Valor Liquidado



RESULTADOS:

- O financiamento educacional no âmbito da União vem caindo de 1995 até o presente momento;
- O Plano Nacional de Educação apresentado pela Sociedade Civil e aquele aprovado apresentam diferenças substantivas principalmente no que diz respeito ao financiamento e à gestão da educação brasileira. Neste sentido, o primeiro está mais afinado com o Marco de Ação de Dakar;
- A dívida da União para com 17 estados, no âmbito do FUNDEF, é um indicador que desmonta a tese alardeada pelo atual governo de que existem recursos suficientes para a educação brasileira;
- Os vetos ao Plano Nacional de Educação ferem centralmente o financiamento à educação e vão na contra mão do Marco de Ação de Dakar.

CONCLUSÕES:

O Brasil não apresentou resultados positivos com relação às metas e estratégias presentes no Marco de Ação de Dakar, apesar de ter sido signatário deste documento. Ao contrário, algumas ações foram opostas ao espírito de Dakar, tal como os vetos presidenciais ao PNE.