

O plano nacional de educação em disputa no governo Lula¹

The national education plan in dispute in the Lula government

Patrícia Vieira Trópia²

Resumo

Este ensaio tem por objetivo discutir o significado histórico e político do Plano Nacional de Educação, mais precisamente o processo de disputa em torno de sua implementação durante o governo Lula. Duas questões, em particular, mobilizam a análise: 1) a manutenção dos vetos, pelo governo Lula, ao projeto aprovado na Câmara (Lei nº 10.172/) e 2) o déficit entre as metas propostas e as alcançadas ao final de 2010. Quais seriam as razões para o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores ter mantido os vetos?

Palavras-chave: Governo Lula. Plano Nacional de Educação. Política educacional.

Abstract

This essay aims to discuss the political and historical significance of the National Education Plan, specifically the process of dispute surrounding its implementation during the Lula government. Two issues in particular give impetus to our analysis: 1) the maintenance - by the Lula government - of the vetoes of the Project approved by the parliament (Law No. 10,172/01), and 2) the shortfall between the proposed and realized goals at the end of 2010. What are the reasons for the first Workers Party government having retained the vetoes introduced by its predecessor?

Keywords: National Education Plan. Education policy. Lula government.

Introdução

É bastante plausível afirmar que nunca se falou tanto em metas para a educação nacional como nos últimos 20 anos. E isso se deve ao fato da educação assumir, de forma consequente ou no plano meramente ideológico, certa importância. Genericamente, a importância da educação para o desenvolvimento social e econômico do Brasil tem

sido um tema, digamos assim, consensual. Todavia, quando o que está em jogo são os recursos públicos para viabilizar a ampliação e a melhoria da educação pública, gratuita e de qualidade, como um direito de todos e dever do Estado, sobram polêmicas e acirradas disputas. A política educacional é, invariavelmente, disputada e, nos anos 2000, uma das mais acirradas disputas girou em torno do Plano Nacional de Educação.

¹ Artigo elaborado a partir da versão modificada da palestra proferida durante o V Seminário da Faculdade de Educação, em agosto de 2010, na Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

² Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Ciências Sociais. *Campus* Universitário Santa Mônica, 38400-100, Uberlândia, MG, Brasil. E-mail: <tropia@uol.com.br>.

Este ensaio tem por objetivo discutir o significado histórico e político do Plano Nacional de Educação, mais precisamente o processo de disputa em torno de sua implementação durante o governo Lula. Duas questões, em particular, mobilizam esta análise: 1) a manutenção, pelo governo Lula, dos vetos ao projeto aprovado na Câmara (Lei nº 10.172/2001) e 2) o déficit entre as metas propostas e as alcançadas ao final de 2010. Quais seriam as razões para o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores ter mantido os vetos interpostos por seu antecessor?

O surgimento do plano nacional de educação

Analisada historicamente, a proposta de um Plano Nacional de Educação foi, até a década de 1990, um horizonte longínquo e distante, mais uma promessa do que uma política concreta. A primeira vez que surgiu na educação brasileira a ideia de elaborar um plano contendo metas e objetivos relativos à educação em âmbito nacional foi em 1932, com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Esta campanha em defesa da instrução pública e do ensino laico repercutiria na Constituição de 1934 (Brasil, 1934), de tal modo que o artigo 150 declarava ser competência da União. "Fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país".

Ademais, atribuía ao Conselho Nacional de Educação o papel de elaborar o Plano Nacional para ser aprovado pelo poder legislativo.

No interregno entre a Constituição de 1934 e a de 1988, todos os demais textos constitucionais incorporaram a ideia de fixar um Plano Nacional de Educação, com exceção o de 1937. Fora do âmbito constitucional, o primeiro Plano Nacional foi elaborado em 1962, por iniciativa do Ministério da Educação e, mesmo assim, não como projeto de lei, configurando-se então como uma política governamental e não como política estatal, de natureza constitucional, que como tal teria mais condições de se efetivar.

Foi apenas em 1988, com a Constituição Federal, que a lei maior definiu, em seu artigo 214, não apenas a possibilidade, mas a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Nacional de Educação. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional (Lei 9.394/96) estabeleceu, em suas disposições transitórias, a necessidade de um plano plurianual, o qual, a partir de 1998, passaria a ser intensa e politicamente disputado (Brasil, 1996).

Em 1998 foi apresentado o primeiro Projeto de Lei 4.155/98 pelo então deputado pelo Partido dos Trabalhadores, Ivan Valente. Em 2000 foi aprovado na Câmara Federal o primeiro Plano Nacional de Educação propriamente dito, com abrangência, com atribuições, metas, objetivos etc.

O Plano Nacional de Educação, como muitos especialistas vêm avaliando, teria fracassado. Projetado para o período de 2001 até 2010, o plano estabelecia uma série de metas, dando prazos para que professores, sistemas de ensino, poderes públicos, instituições educacionais e universidades se adequassem a elas. Em 2010, às vésperas do Plano chegar ao fim, muitas das metas ainda não haviam sido cumpridas. Assim, o balanço que se pode fazer é mais negativo do que positivo. Embora a educação brasileira hoje tenha avançado em termos de acesso, ou seja, embora muitos dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação tenham sido perseguidos e até mesmo realizados, o Plano Nacional de Educação aprovado em 2002 deixou a desejar, de tal forma que, em 2010, o governo Lula, por meio do Ministério da Educação, realizou a Conferência Nacional da Educação (CONAE) visando discutir e levantar junto à sociedade brasileira organizada e ali representada quais seriam as novas metas, objetivos etc. para o Novo Plano Nacional de Educação definido para a próxima década (2011-2020).

O Plano Nacional da Educação foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2000 e entrou em vigor em janeiro de 2001. Muito embora em seu artigo 6º tenha sido definido que "os poderes da União, estados e municípios empenhar-se-ão na concretização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implemen-

tação”, foi exatamente a não responsabilização por parte dos poderes públicos, certa desarticulação entre eles e, sobretudo, a indefinição orçamentária, as principais causas do fracasso do Plano Nacional da Educação.

A Lei 10.712/2001, que aprovou o Plano Nacional da Educação, foi sancionada pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, muito embora com nove importantes vetos. Surgiu assim a norma legislativa, nas palavras de alguns analistas uma “carta de intenções”, posta no artigo 214 da Constituição Federal e requerida pela LDB 9.394/96 (Valente, 2001; Valente & Romano, 2002).

O processo de tramitação do Plano Nacional de Educação expressa intensas disputas políticas que estiveram em jogo desde 1998. Neste ano, o Projeto de Lei nº 4.155/98 - elaborado com a participação de amplos setores organizados da sociedade brasileira - foi apresentado ao Congresso Nacional, contando com o apoio de movimentos sociais, educadores, pais e cerca de 70 parlamentares, além dos líderes partidários. Articulada em torno do Fórum Nacional em defesa da escola pública, esta frente de representantes partidários e de movimentos sociais vinha se articulando desde 1996. Em 1996 e 1997, dois congressos de educadores, realizados em Belo Horizonte, haviam sido realizados com o intuito de levantar junto à sociedade quais seriam os conteúdos, princípios e propostas para o projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional. Pois bem, esta ampla mobilização em torno do projeto de Plano Nacional da Educação (PNE) levou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e o governo de Fernando Henrique Cardoso a tirar da gaveta um outro projeto de Plano Nacional da Educação, apresentando-o como anexo ao projeto da sociedade.

Esta disputa em torno do Plano Nacional da Educação era de natureza política. De um lado se encontrava um projeto voltado à democratização da educação, em defesa da escola pública e do caráter público da educação. De outro, um projeto voltado aos interesses do capital financeiro, da nova burguesia de serviços e orientado pelas ideias neoliberais

amplamente difundidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC): máxima centralização das decisões na esfera federal (isto é, controle do Ministério da Educação (MEC) sobre o processo de formulação e de gestão da política educacional) e progressiva descentralização das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, transferindo-as (tarefas), sempre que possível, para estados e municípios e para a própria sociedade. Dito de outro modo, a centralização das decisões e a transferência da responsabilidade pública e estatal para a sociedade civil. Nas palavras de Valente & Romano (2002, p.98):

De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo seria mudar o dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE. A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente governista do Sistema Nacional de Avaliação.

A tramitação do Plano Nacional da Educação foi disputada e o texto final, elaborado pelo relator, Nelson Marchezan (PSDB/RS) procurou fundir os dois projetos - o que levou alguns comentadores a caracterizá-lo como um *Frankenstein* (Valente & Romano, 2002, p.98).

O Plano aprovado era detalhista por um lado e genérico por outro. Genérico em relação aos pontos

mais gerais, tais como ao analfabetismo (não há menção à necessidade de erradicação do analfabetismo); a meta de universalização da educação básica, presente na Constituição de 1988 e na LDB, é substituída pela ideia de "elevação do nível global de escolaridade da população". Outro aspecto bastante polêmico - provavelmente o mais polêmico - dizia respeito ao financiamento da educação, ou seja, ao principal pilar que poderia garantir que os objetivos pretendidos fossem alcançados. O plano da sociedade propunha que, inicialmente, 4,0% do Produto Interno Bruto (PIB) fossem gastos com educação e que, de forma crescente (0,5% ao ano), ao final da década da educação, 10,0% do PIB fosse destinado. A versão final aprovada - mas vetada - definia 7,0% do PIB.

Os objetivos do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001) aprovado e sancionado em 2001 eram: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência; democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Foram definidas as seguintes prioridades (Brasil, 2001): garantia de ensino fundamental obrigatório de 8 anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino - previa-se a extensão da escolaridade para crianças de 6 anos, quer na educação infantil quer no ensino fundamental e a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens e adultos; valorização dos profissionais da educação; desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação.

Embora menos abrangentes do que os objetivos e princípios propostos pelo primeiro projeto de lei (também conhecido como Plano Nacional da

Educação da sociedade), os objetivos do Plano Nacional da Educação aprovado implicavam a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo com a concretização do Plano Nacional da Educação exigiria a mudança do patamar de dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB, nos anos de 1990, para 10%, ao fim da primeira década de implantação do Plano Nacional da Educação.

Todavia, foram feitos nove vetos ao Projeto aprovado pela Câmara, os quais Fernando Henrique Cardoso, na ocasião, justificou como necessários em função de decisões da área econômica. Pois bem, é forçoso reconhecer que estes vetos atendiam a objetivos políticos claros: o controle de gastos públicos com a área social. Mais precisamente, condiziam com um dos pilares do neoliberalismo, qual seja a política de redução de gastos sociais. Ademais, tratava-se de uma exigência do Banco Mundial que constrangia os governos dos países dependentes a reduzir o déficit público, a equilibrar as contas públicas, sobretudo, naquelas rubricas utilizadas com as políticas sociais.

Que vetos foram estes? Foram vetadas metas da educação infantil vinculadas ao programa de renda mínima; a meta de 40% de escolaridade para o ensino superior; de vinculação de 75% dos recursos da União voltados para manutenção e desenvolvimento do ensino da rede federal; aumento do crédito educativo a 30% dos alunos da rede privada; plano de carreira para os funcionários das universidades federais; ampliação do financiamento para ciência e tecnologia; e finalmente os vetos mais importantes: o veto aos 7% do PIB, no mínimo, com educação e à exclusão do pagamento de aposentados e pensionistas do ensino superior público das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

As razões alegadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, eram de ordem interna, sob orientação de sua equipe econômica. Pois bem, as razões para os vetos e para os, muitas vezes, limitados objetivos do plano estão na política. São razões de natureza política, pois refletem os interesses das forças

políticas que apoiaram o governo FHC, forças contrapostas aos que propuseram o projeto de Lei nº 4.155, em 1998.

Estas forças políticas - que são as mesmas que apoiaram a plataforma neoliberal implementada nos anos de 1990 pelos governos Collor, Itamar e FHC-, eram eminentemente privatistas, ou seja, defendiam os interesses do grande capital, em particular do capital financeiro, em detrimento dos setores populares e dos ideais igualitários e redistributivos que uma educação pública de qualidade poderia realizar. Estes vetos são coerentes com a política econômica e social do governo FHC, uma política econômica de natureza neoliberal e uma política social de natureza compensatória.

Não é objetivo do presente artigo aprofundar a análise política do governo FHC, mas tão somente indicar que ao implementar as políticas neoliberais -, a política de privatização, de abertura econômica, de redução de gastos sociais e de desregulamentação dos direitos trabalhistas -, o governo FHC conseguiu amplo apoio da burguesia industrial, financeira, comercial e da nova burguesia de serviços (Boito Jr., 1999). Estas frações das classes dominantes encontraram no neoliberalismo, em especial na política de redução da esfera de influência do Estado, defendido pelo Ministério da Administração da Reforma do Estado (MARE), um espaço fértil para se expandir. Coerentemente aquele governo instituiu programas como o Comunidade Solidária e incentivou o voluntariado. Não é por outra razão que, no governo FHC, a privatização da educação brasileira se expressa tão abertamente, como podemos verificar pelo gráfico abaixo. As ideias de gerenciamento da educação, de responsabilização dos indivíduos por seu fracasso ou sucesso e a difusão da escola como uma empresa, passam a ser orientações e disposições ideológicas que, além daqueles setores das classes dominantes acima descritos, ganham também o apoio de alguns setores populares (Trópia, 2009). A concepção segundo a qual a educação é uma mercadoria passa a ser amplamente difundida, ao mesmo tempo em que as ideias acerca da responsabilidade do Estado como

provedor da educação pública gratuita e de qualidade vão se enfraquecendo (Leher, 1998; Otranto, 2006; Rodrigues, 2007). Neste sentido, é sintomático que o número de instituições de ensino superior privadas tenha mais do que duplicado, passando de 684 para 1442, no período entre 1995 e 2002 (Figura 1).

Os objetivos e metas definidos e estabelecidos pelo plano nacional de educação se concretizaram?

O Plano Nacional de Educação apresentava três momentos: 1) Diagnóstico da situação da educação nacional; 2) Enunciado das diretrizes a serem seguidas; e 3) Formulação de objetivos e metas ao longo do tempo. Foram estabelecidos 295 objetivos referentes a todos os níveis, modalidades (educação de jovens e adultos, educação à distância e tecnologias, educação tecnológica e formação profissional, educação especial, educação indígena), ao magistério da educação básica e à gestão da educação.

Não é objetivo deste artigo avaliar todas as metas. Todavia, segundo alguns analistas, importantes metas foram descumpridas em função de alguns fatores, dentre os quais, o principal teria sido a falta de previsão orçamentária, resultante do veto aos 7% do PIB.

Quanto à elevação global do nível de escolaridade da população, o Plano Nacional de Educação apontava para a superação do analfabetismo até 2010. Todavia, o Brasil ainda teria, em 2008, 14 milhões de pessoas que não saberiam ler nem escrever, aproximadamente 10% da população

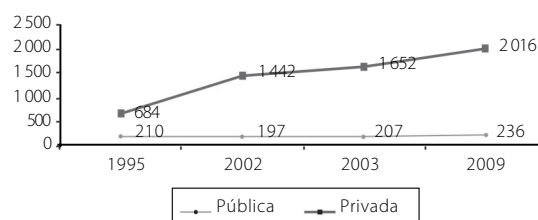


Figura 1. Instituições de Ensino Superior.
Fonte: MEC/REUNI. Elaboração própria.

acima de 15 anos. Ademais, a permanência das crianças na escola cai à medida que avançam os anos do ensino fundamental. Por sua vez, há o problema da qualidade da educação - problema que pode ser identificado se for analisado o fraco desempenho das crianças e o denominado analfabetismo escolarizado.

De acordo com o Plano Nacional de Educação, 30% das crianças de zero até 3 anos de idade deveriam estar matriculadas em creches. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a taxa de atendimento está em 18%. Já na pré-escola (entre 4 e 5 anos), a meta ainda está aquém do esperado. O MEC previa que até o fim de 2010 o atendimento chegaria a 80% das crianças em idade escolar, porém, em 2008, a taxa era de 73%.

Segundo dados da última PNAD, 97,9% das crianças entre 7 e 14 anos estão matriculadas nas escolas de ensino fundamental. O número, muito perto de 100%, atinge a meta de universalização do ensino fundamental. Mas, e a meta da qualidade? Da valorização dos profissionais da educação? De criação de um Sistema Nacional de Educação? O Plano também previa que a etapa fosse ampliada para nove anos, com início aos 6 anos. Mudança que está sendo consolidada pelas redes em 2010. Em relação ao ensino superior, até 2010, a meta era ter 30% da população de 18 a 24 anos inserida no ensino superior. De acordo com dados da PNAD de 2010, o percentual ainda estava abaixo de 15%, mesmo com todas as medidas tomadas em relação à expansão dos ensinos público e privado.

Segundo especialistas, apenas um terço das metas teria sido cumprido, em 2010, e o Plano Nacional de Educação não teria servido de base - o que se esperaria de um plano - para as políticas governamentais implementadas durante o governo Lula.

Embora o Plano Nacional de Educação tenha sido disputado em sua origem e vetado pelo governo FHC, duas questões intrigam: Por que o governo Lula

não suspendeu os nove vetos ao Plano Nacional de Educação? Por que parte das metas do Plano Nacional de Educação não se realizou durante este governo?

A educação no governo Lula e os constrangimentos à plena realização das metas do PNE

O governo Lula chegou ao poder em 2003, em meio a expectativas e desconfianças de amplos setores sociais. Tais expectativas não eram necessariamente positivas: a burguesia internacional e nacional encontrava-se desconfiada, tão desconfiada que no final de 2002 - diante da possibilidade efetiva de vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva - o mercado se agitou, a moeda nacional sofreu forte desvalorização e o Risco-Brasil alcançou 1 750 pontos³. A resposta do, então, candidato Lula à agitação dos mercados foi rápida: na "Carta ao povo brasileiro", Lula prometia cumprir contratos e obrigações do País. Os setores mais abastados das altas classes médias profissionais também estavam temerosos - temiam o retorno do protecionismo e da capacidade regulatória do Estado e o aumento de impostos sobre a renda. Já os setores populares organizados nutriam esperanças. Quais seriam essas esperanças?

Os trabalhadores em geral, setores do movimento sindical, militantes de diversos movimentos sociais (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST inclusive) e setores internos ao Partido dos Trabalhadores acreditavam que o governo Lula realizaria, de forma mais ou menos profunda, mudanças na política neoliberal, política de natureza regressiva que havia produzido desemprego, concentração de renda e promovido o desmonte de direitos sociais e trabalhistas. Enfim, a eleição de 2002, construída em torno da história da esquerda, simbolizava a esperança de que o novo governo do Partido dos Trabalhadores substituísse o modelo neoliberal por uma política desenvolvimentista,

³ Risco-país foi criado em 1992 pelo banco americano JP Morgan Chase para permitir a seus clientes (investidores) tomar a decisão de investir ou não em determinado país. Em 2005 o Risco-Brasil era de 381 pontos e em março de 2007 alcançou 175 pontos.

voltada para o social, em que a prioridade deixasse de ser o “mercado” (Partido dos Trabalhadores, 2001).

E em relação à educação: quais eram as expectativas das diferentes forças sociais?

É possível afirmar que a Educação também suscitava expectativas diferentes das forças sociais; os investimentos realizados com a criação de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, a ampliação do número de cursos, a construção de prédios, os investimentos no ensino a distância durante todo o governo FHC (Sguissardi, 2005), tudo isso colocaria o governo Lula sob pressão da nova burguesia de serviços, fração de classe composta por grandes e médios empresários da educação. Que expectativas eram estas?

Por um lado, este setor esperava que o governo Lula, tal como o seu antecessor, não se tornasse intervencionista, que desregulamentasse a educação e, por outro, havia um certo temor de que o governo não socorresse aquelas IES, que já se encontravam em dificuldades financeiras por causa da inadimplência com o pagamento das mensalidades e das vagas não preenchidas em função da queda na procura pelos cursos superiores privados (Trópia, 2009).

As frações da burguesia financeira temiam que o governo criasse um cenário econômico desfavorável - o que prejudicaria os interesses de investidores no mercado educacional brasileiro presencial e à distância. A educação, desde o início dos anos de 1990, passaria a ser vista como um insumo, um instrumento de combate à pobreza. Esta visão instrumental da educação fora responsável por mudanças ocorridas nos anos 1990, entre as quais: a focalização da educação no ensino fundamental; a reforma no ensino técnico profissionalizante e médio; a privatização do ensino superior; o incentivo ao ensino a distância e a novas formas de contratação de professores (precarização); a adoção de formas de gestão empresarial (seja no âmbito governamental, seja no âmbito da direção das próprias escolas); o

incentivo à parceria entre empresas e escolas; o voluntariado e a imposição de mudanças curriculares voltadas para o “aprender a aprender”.

Finalmente, os setores populares também tinham expectativas na expansão do ensino superior. Constrangidos pelo quadro de desemprego produzido pelas políticas de abertura econômica, de privatização e pela reestruturação produtiva, setores das classes populares e médias passaram a ser impelidos pela ideologia da empregabilidade a voltar aos bancos escolares, na medida em que se difundia a ideia segundo a qual o acesso e a permanência no mercado de trabalho dependeriam apenas e tão somente da qualificação do trabalhador. Por esta razão, diante do quadro de desemprego e de informalidade, as classes médias profissionais, historicamente demandantes do ensino superior, buscavam mais oportunidades educacionais, seja com a diversificação dos cursos, seja com o acesso às universidades públicas e privadas (aumento de crédito e de linhas de financiamento).

Quais eram, com o governo Lula, as expectativas em torno do plano nacional de educação?

É evidente que os setores progressistas, parlamentares atuantes no campo da educação, movimentos sociais e sindicatos (Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP, entre outros) nutriam expectativas em torno da educação, particularmente da suspensão dos vetos aos 7% da educação. O próprio Partido dos Trabalhadores, que durante a campanha presidencial publicara o documento “*uma escola com o tamanho do Brasil*”, defendia a suspensão dos vetos e tentou pressionar o governo Lula ainda nos 100 primeiros dias de governo.

Segundo o documento “*uma escola com o tamanho do Brasil*”,

As propostas de ação do governo Lula para superar a grave situação educacional atual devem estar em consonância com as

reivindicações da sociedade civil organizada refletidas nos avanços políticos feitos no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE).

Uma das ações prioritárias do governo Lula nessa direção será reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que, através do esforço conjunto da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB seja elevado para o mínimo de 7% no período de dez anos (Partido dos Trabalhadores, 2002).

Por sua vez, havia a expectativa de que as políticas educacionais avançassem no sentido de ampliar oportunidades, fazer justiça social e de garantir igualdade de oportunidades. A suspensão dos vetos permitiria o aumento do gasto público com a educação, condição para a melhoria do trabalho dos professores, aumento de salário, implantação de plano de carreira, redução do número de alunos em sala de aula, formação continuada, entre outros avanços. Todavia, os vetos não apenas foram mantidos como, em 2009, afirmados pelo governo Lula (<http://www.ivanvalente.com.br/2009/05/governo-lula-e-responsavel-pela-manutencao-dos-vetos-de-fhc-ao-plano-nacional-de-educacao/>). Quais seriam, portanto, as razões políticas desta inflexão governamental?

Alguns aspectos e de algumas ações de política educacional no governo Lula

Inicialmente, é preciso acompanhar os gastos da União, estados e municípios com a educação. Entre 2002 e 2005, houve uma redução de 0,3% do PIB com os gastos com a educação (Figura 2). Desde então, o percentual do PIB com educação cresceu 1,0%, até chegar a 5,50% em 2008. Em relação à evolução do superávit primário, pode-se observar o movimento oposto. Entre 2000 e 2005, o superávit primário

cresceu 1,24%; caiu quase 1,00% entre 2005 e 2006, voltando a crescer nos anos seguintes. Conclui-se também que o ano de 2005 marca certa inflexão na política de gastos, o que nos ajuda a explicar porque é, sobretudo, a partir deste ano que programas e ações do governo Lula passam a ser implementados. Finalmente, há que se considerar que o PIB cresceu ano a ano no período 2000-2008, saltando de 1 090 bi em 2000 para 2 900 bi em 2008 (Figura 2).

Desde seu primeiro ano, o governo Lula implantou ações que alteraram o panorama educacional. O Ministério da Educação, durante as gestões de Cristovam Buarque, Tarso Genro e finalmente de Fernando Haddad, instituiu programas e ações voltadas para a educação em todos os níveis.

Na educação básica podemos citar a escola de 9 anos (Lei 11.274/06), a substituição, em 2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB), a realização de conferências nacionais da educação básica e da educação (2008 e 2010) e, finalmente, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em março de 2007. Na educação superior, as principais ações foram o programa universidade para todos (ProUni), o Sistema de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), a Lei de inovação tecnológica, as parcerias público-

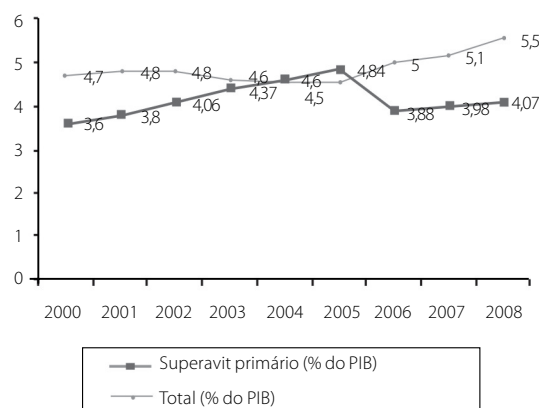


Figura 2. Evolução dos gastos com superávit primário e com educação, em relação ao PIB.

-privadas, o ensino à distância, o programa de Reestruturação e Expansão do Ensino Superior (REUNI), a universidade aberta do Brasil (UAB) e a universidade nova.

O plano de desenvolvimento da educação - o PAC da educação - é uma espécie de programa "guarda chuva" que agrupa 30 ações, muitas das quais já vinham sendo implementadas pelo MEC. O plano de desenvolvimento da educação previa ações para todos os níveis e modalidades de ensino. Este plano instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), propôs a criação de um piso nacional do magistério e formação docente por meio da universidade aberta do Brasil, entre outras ações que dizem respeito à infraestrutura das escolas e universidades. Transporte escolar, luz para todos, saúde na escola, coleção educadores, guia de tecnologias educacionais, inclusão digital, pró-infância foram algumas das ações voltadas para as escolas de educação básica.

Segundo Saviani, o Plano de Desenvolvimento da Educação teria sido publicado para tentar viabilizar metas estabelecidas pelo PNE e "responder aos clamores da sociedade no que se refere aos graves problemas de qualidade da escola básica pública" (Saviani, 2007). Não obstante, o principal problema do plano de desenvolvimento da educação era a inexistência de previsão de aumento de recursos.

A base de sustentação financeira do plano é o FUNDEB, que, entretanto, não significou aumento dos recursos; ao contrário, se o número de estudantes atendidos pelo fundo aumentou de 30 milhões para 47 milhões (56,6%), o seu montante passou de R\$ 35,2 bilhões para R\$ 48 bilhões, apenas 36,3%. A complementação da União também não implicou acréscimo. Antes, ela deveria entrar com pelo menos 30,0% de seu orçamento; ora, o orçamento do MEC para 2007, após o corte de R\$610 milhões imposto pela Fazenda, é de R\$9,130 bilhões, logo, 30% corresponderiam a R\$2,739 bilhões. No entanto, a complementação prevista da União para 2007 se limita a 2 bilhões (Saviani, 2007).

Entende-se que a adoção de um Plano de Desenvolvimento da Educação e a manutenção dos

vetos ao Plano Nacional de Educação refletem as disputas que o governo Lula enfrentou e, mais precisamente, os interesses que ele priorizou.

O governo Lula não rompeu com a lógica do capital financeiro, embora tenha realizado mudanças na política econômica em função de pressões advindas de setores sociais. O governo Lula manteve a política de juros altos (taxa Selic), aumentou nos primeiros anos as metas de superávit primário - de 3,75% para 4,25% do PIB, de forma unilateral e acima do acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) -, satisfazendo assim os interesses do capital financeiro.

Neste sentido, embora guarde diferenças em relação ao seu antecessor - ocorrem mudanças na política orientando-a para os interesses da burguesia interna e do agronegócio -, o governo Lula não rompeu com a visão financista e por isso mesmo teve que fazer de sua política social uma política compensatória e não estatal. Enquanto o Plano Nacional de Educação apresenta metas e objetivos, contingenciamento de recursos e é uma política de Estado, o Plano de Desenvolvimento da Educação é um conjunto de ações dispersas e constitui uma política de governo. Ademais, a maioria destas ações é de natureza compensatória.

A política social no Brasil é sustentada por um sistema legal de direitos e deveres tais como o regime geral da previdência social, o sistema único de saúde, o seguro-desemprego, o ensino fundamental obrigatório, os benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), entre outras. Todas estas políticas gozam de proteção legal e de segurança jurídica contra cortes orçamentários. Recursos vinculados a impostos e contribuições sociais são obrigatoriamente, por força de lei, redistribuídos pela União, pelos estados e municípios para garantir aposentadoria, assistência social, sistema de saúde público, educação pública gratuita e obrigatória e - o que é muito importante - tem barreira protetora contra cortes de gastos que visariam gerar superávit primário.

Embora existam políticas universais constitucionais, a visão ou concepção dominante que

fundamenta a política social no governo Lula é a de focalização dos benefícios sociais. Esta concepção das políticas sociais focalizadas e compensatórias não difere e nem rompe com o modelo de política social implementado pelo governo FHC. Tal como seu antecessor, o governo Lula acabou adotando um conjunto de políticas que são, estrategicamente, focalizadas no combate à pobreza e compensatórias de históricas mazelas econômicas (concentração da renda) e sociais (que são sustentadas por meio de programas e ações). O que isto significa? Significa que parte das ações sociais implementadas voltadas para o combate do principal problema social escolhido para ser enfrentado pelo governo Lula - a pobreza - são focalizadas. O programa bolsa família seria o melhor exemplo. Trata-se também de programas governamentais, e, como tais, passíveis de serem suspensos a qualquer hora, diferentemente do Plano Nacional de Educação, que prevê recursos do PIB para a educação.

No começo do governo Lula, no campo das políticas sociais, observa-se um inesperado acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, com a manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal, assim como de uma certa falta de sincronismo da ação governamental em seu conjunto. Além disso, o novo governo encampa proposta de Reformas da Previdência e Tributária oriundas da agenda anterior (Delgado & Castro, 2004, p.150).

O Plano de Desenvolvimento da Educação não constitui uma política de estado inscrita na constituição, mas, sim, um conjunto de ações que surgem com este governo e que podem, por isso mesmo, ser suspensas por ele ou por outro governo.

Se a política social dominante no governo Lula não é constitucional, nem universal, quais são as implicações para a sociedade? Enquanto uma política social de Estado está associada a direitos constitucionais, a política social de governo é, ou pode ser, temporária. O fato da política ser constitucional (universal ou não) isenta-a de possí-

veis cortes orçamentários e de ser suspensa a qualquer momento. Conforme Delgado e Castro (2004, p.151):

Esses movimentos em torno da política social, do período pós-Constituição até o presente, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que ambas possuem tratamento diferenciado por ocasião da crise ou do chamado ajuste econômico. Enquanto o primeiro tipo tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-lo dos cortes, apesar da "criatividade" daqueles que comandam o "ajuste", o segundo é inteiramente dependente do governo e normalmente é manipulado de acordo com os interesses de quem comanda a tesouraria (grifos nossos).

Porém - pergunta-se - por que o governo Lula optou por uma política social compensatória e governamental e não por uma política social inserida num modelo desenvolvimentista e redistributivo?

A resposta a esta questão também está nos fundamentos mais profundos, no modelo de política econômica adotada. Desde que iniciou seu governo em 2003, o governo Lula guiou a política macroeconômica para os seguintes eixos: focalização das políticas sociais em detrimento da universalização das políticas, autonomia do Banco Central, reforma da previdência, elevação das taxas de juros (taxa Selic), disciplina fiscal, superávit primário - é considerado necessário para reduzir a relação entre dívida pública e PIB e o risco-país, e resgatar a capacidade de investimento do setor público (Filgueiras & Gonçalves, 2007). O objetivo é garantir solvência e estabilidade da economia.

Este modelo econômico voltado a priorizar os interesses do capital e defensor do Estado mínimo está muito longe de conseguir reverter as históricas necessidades e desigualdades no campo da educação, necessidades clamadas pelos setores progressistas, inclusive pelo próprio PT, ao menos no início do governo Lula.

Considerações Finais

Neste ensaio procurou-se analisar as disputas políticas em torno da aprovação, durante o governo FHC, e da implementação, durante o governo Lula, do Plano Nacional de Educação. Buscou-se evidenciar que as disputas entre os projetos da sociedade e do governo FHC refletiam concepções e interesses distintos em relação ao papel do Estado na manutenção e no financiamento da educação. Uma análise dos vetos impostos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso - particularmente o veto aos 7% do PIB - evidencia quais interesses este governo procurou priorizar e garantir. Em 2002, o então candidato Lula, embora tenha inicialmente prometido a sua suspensão, quando eleito acabou mantendo os vetos e deixando de cumprir metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Indagamos, assim, que razões explicariam esta inflexão e procuramos argumentar que a resposta a esta questão está na natureza das políticas macroeconômica e social adotadas. Embora guarde diferenças, o governo Lula manteve vários dos pilares da política macroeconômica neoliberal e priorizou políticas sociais de natureza compensatória, não universais.

Estes pilares ajudam a compreender porque o primeiro Plano Nacional de Educação foi, em grande medida, deixado de lado e, em seu lugar, um conjunto de ações governamentais, como o PDE, passou a guiar as ações e decisões do Ministério da Educação.

Em 2010, no último ano do governo Lula, foi realizada a Conferência Nacional da Educação, convocada para traçar diretrizes ao novo projeto de Plano Nacional de Educação, a vigorar entre 2011 e 2020. O que se pode esperar do novo projeto de Lei (8.035/10) que está tramitando no Congresso Nacional no início 2011?

É ainda prematuro afirmar se no atual governo de Dilma Rousseff os setores mais progressistas encontrarão condições e apoio políticos para aprovar um novo Plano Nacional de Educação, que permita o enfrentamento e a superação de históricas

desigualdades educacionais no Brasil. Mas lideranças dos movimentos sociais e históricos representantes do Fórum Nacional em Defesa da escola pública já estão tentando mobilizar a sociedade civil organizada - por meio de debates e coleta de assinaturas para aprovar um plebiscito em torno da definição de 10% do PIB para a educação - para disputar com os setores privatistas e mais conservadores, dentro e fora do Congresso Nacional, o novo Plano Nacional de Educação.

Referências

- BOITO JR., A. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 2 maio 2011.
- BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano nacional de educação. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001. p.1 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 2 maio 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.
- DELGADO, G.; CASTRO, J. *Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução: IPEA - Políticas sociais - acompanhamento e análise*, n.9, 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/.../bpsociais/.../ENSAIO2_Guilherme.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2011.
- FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do Governo Lula*. São Paulo: Contraponto, 2007.
- LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza*. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- OTRANTO, C.R. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. *Revista Universidade e Sociedade*, v.16, n.38, p.18-39, 2006.
- PARTIDO dos trabalhadores. *Uma escola para o tamanho do Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhobrasil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2011.
- RODRIGUES, J. *Os empresários e a educação superior*. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil. *Educação & Sociedade*, v.26, n.90, p.191-222, 2005.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, v.28, n.100, 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

SINDICATO DOS PROFESSORES E PROFESSORAS DE GUARULHOS. Entrevista: Dermeval Saviani. *Expressão Sindical*, 17 set. 2007. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/saviani_analisa_pde.htm>. Acesso em: 2 maio 2011.

TRÓPIA, P. O ensino superior em disputa: alianças de classe e apoio à política para o ensino superior no governo Lula. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.49/3, 2009.

Disponível em: <<http://www.rioeoi.org/deloslectores/2843Vieira.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

VALENTE, I. *Plano nacional de educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VALENTE I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, v.23, n.80, p.96-107, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

Recebido em 18/4/2011 e aceito para publicação 5/5/2011.